



3 1761 11972083 7

CA1
XC 49
1988
M31

GOVT



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119720837>

CAI
XC 49 (3)
- 1988
M31



HOUSE OF COMMONS
CANADA

MISLEADING ADVERTISING

REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON
CONSUMER AND CORPORATE AFFAIRS ON THE
SUBJECT OF MISLEADING ADVERTISING

MARY COLLINS, M.P., CAPILANO
CHAIRPERSON

June 1988

Government
Publications

CA1
XC 49
- 1988
M31

MISLEADING ADVERTISING

REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON
CONSUMER AND CORPORATE AFFAIRS ON THE
SUBJECT OF MISLEADING ADVERTISING

MARY COLLINS, M.P., CAPILANO
CHAIRPERSON

June 1988



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 36

Thursday, May 5, 1988
Wednesday, May 11, 1988
Wednesday, May 25, 1988
Tuesday, May 31, 1988
Tuesday, June 7, 1988
Wednesday, June 8, 1988
Tuesday, June 21, 1988

Chairperson: Mary Collins

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Standing Committee on*

Consumer and Corporate Affairs

RESPECTING:

In accordance with its mandate under Standing
Order 96(2), an examination of the subject of
misleading advertising

INCLUDING:

Third Report to the House (Misleading Advertising)

Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87-88

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 36

Le jeudi 5 mai 1988
Le mercredi 11 mai 1988
Le mercredi 25 mai 1988
Le mardi 31 mai 1988
Le mardi 7 juin 1988
Le mercredi 8 juin 1988
Le mardi 21 juin 1988

Présidente: Mary Collins

*Procès-verbaux et témoignages du Comité
permanent de la*

Consommation et des Corporations

CONCERNANT:

En conformité avec son mandat en vertu de l'article
96(2) du Règlement, un examen de la question de la
publicité trompeuse

Y COMPRIS:

Troisième Rapport à la Chambre (Publicité
trompeuse)

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987-1988

Chairperson: Mary Collins, P.C. - Capilano
Vice-Chairperson: Peter Peterson, P.C. - Hamilton-West

MEMBERS

Dave Dingwall, Lib. - Cape Breton-East Richmond
Ricardo Lopez, P.C. - Châteauguay
Lorne McCuish, P.C. - Prince George-Bulkley Valley
Joe Reid, P.C. - St. Catherines
John Rodriguez, N.D.P., - Nickel Belt

OTHER MEMBERS

Girve Fretz, P.C. - Erie
Robert Horner, P.C. - Mississauga-North
Dan McKenzie, P.C. - Winnipeg-Assiniboine
George Minaker, P.C. - Winnipeg-St. James
David Orlikow, N.D.P. - Winnipeg-North
John Parry, N.D.P. - Kenora-Rainy River
Jack Scowen, P.C. - Mackenzie

COMMITTEE STAFF

Richard Chevrier, Clerk of the Committee
Margaret Smith, Research Officer, Library of Parliament

THE STANDING COMMITTEE ON CONSUMER AND CORPORATE
AFFAIRS

has the honour to present its

THIRD REPORT

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), your Committee has examined the subject of misleading advertising, and reports its findings and recommendations.

ACKNOWLEDGEMENTS

The Committee could not have completed its study on misleading advertising without the cooperation and support of several people. The witnesses who accepted to appear before the Committee deserve our gratitude.

We express our sincere appreciation to all the people the Committee met in Washington D.C. on March 29 and 30, 1988 for having accepted to share their views on misleading advertising and for providing the Committee with a different perspective. Very special thanks to the people from the Canadian Embassy in Washington D.C. who have largely contributed to the success of this visit.

The task undertaken by the Committee since September 1987 could not have been completed without the contribution of Margaret Smith, Research Branch, Library of Parliament. Her expertise and the quality of her numerous research papers and briefing notes have been very valuable to the Committee.

The Committee also wishes to express its appreciation for the logistic, administrative and procedural support provided by Richard Chevrier, Clerk of the Committee.

Finally, the Committee would like to recognize the important cooperation of the staff from the Committees Directorate, the Translation Bureau of the Secretary of State, the Centralized Support and Publications Service of the House of Commons, as well as the other services of the House and the Library of Parliament.

TABLE OF CONTENTS

	Page
CHAPTER 1 - INTRODUCTION AND APPROACH	1
CHAPTER 2 - ENFORCEMENT AND EDUCATION	5
A. The Marketing Practices Branch	5
B. Information and Education	7
CHAPTER 3 - INDUSTRY SELF-REGULATION OF ADVERTISING	11
CHAPTER 4 - ADMINISTRATIVE APPROACHES TO CONSUMER REDRESS	17
A. Threshold Issues	17
1. Constitutional Constraints on the Regulation of Advertising	17
2. Penal and Administrative Sanctions	19
B. Remedies and Procedures	20
1. Injunctive Relief	20
2. Affirmative Disclosure and Corrective Advertising	22
3. Consent Procedures	24
C. Other Administrative Techniques	26
1. Advertising Substantiation	26
2. Rules and Regulations	29
D. The Impact of the Canada-U.S. Free Trade Agreement	30
CHAPTER 5 - CLASS ACTIONS AND OTHER FORMS OF CONSUMER REDRESS	35
A. Section 31.1 of the <i>Competition Act</i>	35
B. Class Actions	35
1. History and Description	35
2. Class Action Reform	36
C. Substitute Actions by the Director of Investigation and Research	39
D. Restitution	41
CHAPTER 6 - PARTICULAR ISSUES UNDER THE <i>COMPETITION ACT</i>	43
A. Regular Price	43
B. Variation in Penalties	45
C. Correction Notices	47

LIST OF RECOMMENDATIONS	51
APPENDIX I: <i>The Competition Act</i>	57
APPENDIX II: Witnesses and Visit to Washington D.C.	67
MINUTES OF PROCEEDINGS	75

CHAPTER 1 - INTRODUCTION AND APPROACH

The principal federal statute which proscribes false or misleading advertising in Canada is the *Competition Act* (the “Act”). Other federal laws, such as the *Consumer Packaging and Labelling Act*, the *Food and Drugs Act* and the *Textile Labelling Act*, regulate the content and form of advertising for certain products, but only the *Competition Act* provides a general prohibition against false or misleading advertising in all communications media.

The first significant step in the development of misleading advertising law in Canada was taken in 1960 when, in response to pressure from the business community, a prohibition against misleading price comparisons was enacted. Further provisions, which codified some of the jurisprudence on misleading advertising and created a number of new offences, were enacted in the mid-1970s. With the exception of an amendment made in 1985, there have been no substantive changes to the misleading advertising provisions of the *Competition Act* in this decade.

The Act contains a general prohibition against promoting the supply or use of a product or any business interest by making a representation to the public which is false or misleading in a material respect (paragraph 36(1)(a)). It also contains a number of specific prohibitions with respect to: (a) product claims based on inadequate and improper tests, (b) misleading warranties or guarantees, (c) misleading representations as to ordinary selling price, (d) the use of testimonials, (e) double ticketing, (f) “bait and switch” selling, (g) selling at a price higher than the advertised price, (h) conducting promotional contests contrary to stipulated disclosure requirements, and (i) pyramid and referral selling schemes (see Appendix I for the full text of the provisions).

The misleading advertising provisions of the *Competition Act* are not regulatory in nature. They do not direct an advertiser how to formulate a representation for a product nor do they provide remedies which would require an advertiser to withdraw, amend or correct an advertisement found to be false or misleading.

Under the *Competition Act*, misleading advertising is an offence punishable by fine and/or imprisonment. Although the penalties for such an offence are limited in scope, the purview of the misleading advertising provisions themselves is quite broad. Most notably, they apply to anyone

promoting the supply or use of a product or any business interest by any means. In general, all methods by which representations can be made, including print, radio, television, oral representations, illustrations and audio-visual presentations are covered, although certain provisions (sections 37 and 37.1) are limited to advertisements.

Advertising is a big business in Canada. In its brief to the Committee, the Canadian Council of Better Business Bureaus noted that over \$6 billion a year is spent on advertising in this country. Last year, members of the Grocery Products Manufacturers of Canada spent some \$400 million on television advertising alone. For many companies, advertising is a continuing long-term business investment whose purposes are to convey information to the consumer and to promote product sales.

The Committee's decision to study misleading advertising arose out of concerns expressed by its members in response to complaints and questions from their constituents. As the study progressed, the Committee came to realize that there are over 100 laws, guidelines and codes governing advertising in Canada. In addition to the *Competition Act* and other federal statutes, a number of provincial laws and industry self-regulatory codes prohibit certain misleading practices.

Given that advertising is regulated by this complex mass of provisions, the Committee felt that it must focus on a particular aspect of misleading advertising. It therefore chose to concentrate on the *Competition Act's* approach to the subject, thus ensuring that the resulting report and recommendations would have a broad national focus.

The Committee held public hearings in Ottawa from October 1987 to March 1988; during these, 16 groups, government institutions and individuals were heard (see Appendix II for a list of witnesses). In addition, the Committee travelled to Washington, D.C. in March 1988 to examine the regulation of misleading advertising at the federal level in the United States.

In the course of the study, it became clear to the Committee that, while misleading advertising may not be a matter of pressing public concern, a steady stream of it continues. This is evidenced by the number of complaints (some 10,000-12,000 each year) received by the Marketing Practices Branch of the Department of Consumer and Corporate Affairs and by the related activities of many industry self-regulatory bodies and provincial governments. It also became evident that misleading advertising is generally

a crime of minor injustices which may result in relatively small losses to individual victims but in large collective losses to consumers as a whole.

The fact that individual losses may be small does not, in the Committee's view, lessen the severity of the offence or provide grounds for ignoring the impact of such wrong-doings on the victims. As Mr. Edward Belobaba, an expert in consumer protection and constitutional law, noted, these "little injustices" need to be remedied because they form a large part of everyday living. Furthermore, the method by which society is seen to deal with them will contribute to the development of people's attitudes toward all aspects of the justice system.

Early on, the Committee came to recognize that penal sanctions may not be the most effective method of dealing with most misleading advertising offences. Several witnesses suggested that the criminal law is too blunt an instrument for this purpose, its processes being too slow, cumbersome and costly. Others questioned the deterrent value of the fines levied by the courts. Above all, witnesses emphasized that the current system gives the victims of misleading advertising little opportunity to obtain redress for their losses.

While the Committee believes that penal sanctions are appropriate in certain misleading advertising cases, especially for intentional, fraudulent or repeated violations, it also believes that such sanctions may not be suitable in all situations. For this reason, the report focuses on an approach to misleading advertising regulation that is designed to compensate consumers for their losses and to provide a range of remedies and procedures that can be adapted to meet the exigencies of each case. In addition, by proposing that consumers have adequate tools to deal with misleading advertising, the Committee seeks to achieve a balance between public and private initiative that may ultimately produce better informed consumers and enhance law enforcement.

In short, the Committee hopes that its recommendations will achieve three objectives: first, redress for the victims of misleading advertising; second, deterrence of violations; and finally, the creation of a more flexible, cost-effective system for handling misleading advertising offences.

CHAPTER 2 - ENFORCEMENT AND EDUCATION

A. The Marketing Practices Branch

The Director of Investigation and Research (the "Director") is charged with responsibility for the misleading advertising and deceptive marketing practices provisions of the *Competition Act*. Under his direction, the Marketing Practices Branch (the "Branch" or the "MPB") of the Department of Consumer and Corporate Affairs carries out the administration and enforcement of these provisions. The Branch maintains investigating officers and regional managers in offices throughout the country.

The number of complaints received annually by the MPB has increased steadily over the past few years to 12,382 for the year ended March 31, 1987. Most of these fall under the general misleading advertising provision of the Act (paragraph 36(1)(a)), although a significant number relate to potential violations of the price comparison provision (paragraph 36(1)(d)). Complaints come from a number of sources, with approximately 90% from consumers and 6%-8% from the business community.

The most recent annual report of the Director notes that the Branch's limited resources require it to concentrate on cases that are "most likely to bring about an overall improvement in the quality of market information directed to the public..."¹ Factors considered when assigning priority to complaints are "the degree of coverage of the representation, its impact on the public and the deterrent effect of a successful prosecution."²

Not all complaints received by the MPB warrant a full investigation. Some are found to be groundless; others are referred to provincial consumer affairs departments or industry self-regulatory bodies; still others lead to an information visit where a possible violation is brought to the attention of an advertiser with a view to achieving voluntary compliance.

The Branch must choose among competing goals and decide how its limited human and financial resources can be best used. While enforcement is an obvious priority, prevention and education must also be considered. The Branch seeks to attain the latter goals through publishing the *Misleading Advertising Bulletin*, responding to inquiries for information, and participating in educational seminars and discussions with the business community. In an effort to improve compliance through prevention, the Director gives non-binding advice to advertisers who request it. During the

1986-1987 fiscal year, 343 written advisory opinions were provided and a considerable number of informal discussions conducted with persons wishing clarification of the misleading advertising and deceptive marketing practices provisions of the Act.³ Synopses of various opinions are published in the *Misleading Advertising Bulletin*.

The Committee believes that providing such advice is an effective way to prevent offences and that efforts should be made to broaden the awareness, scope and availability of the program. The Director is said to be currently examining such an expansion within the context of a new enforcement and compliance policy and the Committee urges that this examination be completed expeditiously.

A number of witnesses made favourable comments on the work of the Marketing Practices Branch. Generally, the evidence reveals that the Branch is doing a good job, given the available resources. One witness, however, the Canadian Council of Better Business Bureaus (CCBBB), was of the view that by relying almost totally on complaints received from the public, the Branch is too reactive in its approach. In its opinion, the MPB should promote compliance through systematically monitoring advertising. Although the CCBBB recognizes that this would require more resources, it nevertheless felt that the mere existence of such an activity would increase the general level of compliance by the business community.⁴

The Committee commends the Marketing Practices Branch for its work in enforcing the misleading advertising provisions of the *Competition Act*, but recognizes that the Branch's limited financial and human resources mean that important choices have to be made.

The Committee believes that prevention is an essential goal; making advertisers and consumers aware of the law and achieving compliance through prevention should cost less in the long term than undertaking lengthy investigations and trials. Enforcement, however, is equally important. In the Committee's opinion, it is imperative that federal regulators demonstrate a willingness to enforce the law. It is also vital that resources be available to accomplish this task. In its discussions with consumer representatives in the United States, the Committee noted with concern what was described as a lack of willingness by the U.S. Federal Trade Commission to enforce federal deceptive advertising law in all but the most flagrant cases. It would not want to see a similar situation in Canada.

In the Committee's view, the goals of prevention and enforcement are complementary. Programs designed to prevent misleading advertising will not have their desired impact if enforcement is weak. On the other hand, prevention and education should reduce the number of violations and so make available more resources to investigate and resolve the cases which do arise. While the Committee does not believe that at this time available funding is so low as to hinder enforcement, it would caution against future budget reductions which might limit the scope or availability of current programs.

B. Information and Education

The Committee heard a considerable amount of evidence on the need to educate consumers and the business community about our laws on misleading advertising. Several witnesses commented on the lack of information available to consumers and the fact that they do not appear to be well-informed about what constitutes misleading advertising or how to deal with related problems. For example, Mr. Edward Belobaba suggested that consumers do not know what the Department of Consumer and Corporate Affairs does and are virtually unaware of any consumer protection rights.⁵

The Consumers' Association of Canada (CAC) is of the view that consumers have few places to go for unbiased information.⁶ With the reduction in government information services, the public, when making purchasing decisions, must rely increasingly on information from product manufacturers. Officials of the Department of Consumer and Corporate Affairs noted that reliance on advertising and manufacturers' information increases when products are technologically complex, or do not lend themselves to thorough examination prior to purchase.⁷

Although the CAC acknowledges that consumers are becoming more sophisticated, it also suggested that they are still significantly less so than members of the business community. In the CAC's view, the government should place greater emphasis on correcting this imbalance through consumer education programs.⁸

While a number of witnesses referred to the need to educate consumers, the Institute of Canadian Advertising (ICA) suggested that there was a corresponding obligation on government to educate the business

community about misleading advertising. Noting that there are approximately 13,000 subscribers to the *Misleading Advertising Bulletin*, and as many as 800,000 small businesses in Canada, the ICA felt that there was ample room for the government to do more in this regard.⁹

Departmental officials indicated that education was a major thrust of the program of the Marketing Practices Branch. Activities in this area include conducting seminars for the business community, responding to requests for information, and publishing the *Misleading Advertising Bulletin*. The Director of the Branch noted that achieving compliance with the law through education is a cost-effective method of serving the public interest.¹⁰

The Committee places great emphasis on the need to educate and inform both consumers and the business community. In the Committee's opinion, education is essential to ensure that consumers are aware of their rights and are better able to determine whether a representation is misleading. Education is also vital for increasing compliance with the law by the business community and for reducing confusion in the marketplace. Although the MPB claims that it plays a pro-active role in the information and education area, the Committee believes that more could be done and that additional resources should be devoted to this task.

Recommendation:

- 2.1 The Committee recommends that the Director of Investigation and Research through the Marketing Practices Branch adopt a more pro-active role in establishing programs for educating consumers and the business community about misleading advertising and deceptive marketing practices and that the Department of Consumer and Corporate Affairs direct additional financial and human resources to such programs.**

The Committee is aware of some of the education and information work of the United States Federal Trade Commission (FTC), including its use of radio and television to disseminate information and its publication of pamphlets and brochures on particular problems in the marketplace or on specific misleading advertising issues. In addition, information programs have been directed to distinct segments of the public. The Committee also notes that the FTC has entered into joint information and education programs with a number of organizations.

The Committee believes that the Marketing Practices Branch should place greater emphasis on attacking specific misleading advertising problems and on focusing its efforts on the segments of industry in which misleading advertising is or appears to be a concern. The Branch should consider a multi-media approach to communicating with consumers and industry, as well as entering into joint information and education programs with the business community, consumer groups and other organizations.

Recommendations:

- 2.2 The Committee recommends that the Director of Investigation and Research consider a multi-media approach to informing consumers and the business community about misleading advertising and deceptive marketing practices. In particular, the effective use of film, television and radio should be examined.
- 2.3 The Committee further recommends that, where appropriate, the Director of Investigation and Research undertake information and education programs as joint ventures with the business community, consumer groups and other organizations.

While the Committee wishes to see an expanded role for consumer and business education at the federal level, it recognizes that the provinces also have an important part to play. For this reason, efforts should be made to coordinate federal education activities with those carried on by the provinces.

If education programs directed to consumers are successful, increased demands may be placed on already scarce enforcement resources. To combat the possible overtaxing of these resources, greater coordination of enforcement activities between the two levels of government should also be considered.

Recommendation:

- 2.4 The Committee recommends that the Minister of Consumer and Corporate Affairs work with his provincial counterparts (a) to coordinate and enhance information and education programs on misleading advertising and deceptive marketing practices, (b) to develop effective complaint-handling procedures, and (c) to coordinate enforcement activities.

End Notes

- (1) Consumer and Corporate Affairs Canada, *Annual Report*, Director of Investigation and Research, Competition Act, for the year ended March 31, 1987, p. 84.
- (2) *Ibid.*
- (3) *Ibid.*, p. 87.
- (4) *Brief*, Canadian Council of Better Business Bureaus, January 21, 1988, p. 12.
- (5) Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Consumer and Corporate Affairs, Issue No. 25 (December 10, 1987) 25:10 (hereafter referred to as "Hearings").
- (6) *Hearings*, Issue No. 29 (February 23, 1988) 29:15.
- (7) *Hearings*, Issue No. 21 (October 1, 1987) 21:4.
- (8) *Supra*, note 6, 29:15.
- (9) *Hearings*, Issue No. 27 (January 21, 1988) 27:29.
- (10) *Supra*, note 7, 21:15.

CHAPTER 3 - INDUSTRY SELF-REGULATION OF ADVERTISING

Self-regulation by industry is an important component of the regulation of advertising in Canada whose impetus has come from both industry and government. One notable example of government influence was the creation in 1975 of the Pharmaceutical Advertising Advisory Board in response to the federal government's concern about misleading advertising in the pharmaceutical industry. Witnesses from another self-regulatory body, the Canadian Advertising Foundation (CAF), stressed that, although it develops and administers a number of self-regulatory codes that deal with misleading advertising, it does not initiate them. It acts as a regulator for the segments of industry that require it.¹

Perhaps the most important self-regulatory code is the Canadian Code of Advertising Standards (the "Code"), which is administered by the Advertising Standards Council (ASC), an arm of the CAF. Among other things, this Code is concerned with the accuracy and fairness of the impression created by an advertisement. It stipulates that "advertisements may not contain inaccurate or deceptive claims or statements, either direct or implied, with regard to price, availability or performance of a product or service."² Representatives of the CAF noted that the Code is supported by all segments of the advertising industry and is widely recognized by government. The Association of Canadian Advertisers, an organization representing corporations responsible for some 80% of the total volume of national advertising, told the Committee that it endorses this Code and requires its members to adhere to it.³

The ASC is composed of representatives of the media, advertisers and advertising agencies, consumer groups and other members of the public. It regularly adjudicates upon complaints dealing with misleading advertising. In response to a valid complaint, the ASC can request that an advertisement be amended or withdrawn by an advertiser. If the advertiser refuses to comply, the ASC can ask the media not to carry the advertisement. According to the CAF, the media, by acting as the ultimate enforcers of the Code, give the CAF's regulatory scheme credibility and clout.⁴

Other organizations also administer codes of ethics that touch upon misleading advertising. The CCBBB's Code of Advertising prohibits the use of advertisements that are "untrue, misleading, deceptive, fraudulent, untruthfully disparaging of competitors, or insincere offers to sell."⁵ The Canadian Direct Marketing Association (CDMA) has formulated a Code of

Ethics and Standards of Practice for its members and operates the "Operation Integrity" program, under which it reviews consumers' complaints, including those relating to misleading advertising. The CDMA noted that it has a 99% solution rate for complaints about its member companies and a 95% success rate for complaints about non-members.⁶ The CDMA claims that the primary reason for the absence of government regulation of direct marketing is the Association's ability to police itself effectively.⁷ The ultimate sanction employed by the CDMA and the CCBBB for repeated violations of their respective codes is expulsion from the organization.

Virtually all witnesses supported the concept of self-regulation in the advertising field. The CCBBB believes that self-regulation provides an outlet for complaints and gives advertisers the assurance that they will be judged fairly and accurately.⁸ In the opinion of Ms Marilyn Anderson, a journalist who regularly deals with consumer issues, self-regulation by industry is essential. She contends that consumers will benefit if "the industry is organized, has a professional association, and has a membership that constitutes the majority of players in that field."⁹ The Retail Council of Canada pointed out that voluntary codes are useful since misleading advertising is a criminal offence. In its view, the criminal law is ill-suited to deal with borderline cases where misleading language amounts to no more than exaggeration.¹⁰

The Committee recognizes that self-regulation is an important adjunct to the statutory regulation of misleading advertising. Indeed, because of its ability to deal promptly with both complaints and changes in the marketplace, self-regulation, in some circumstances, may have decided advantages over regulation by government. However, the Committee recognizes that the self-regulatory system has limits on the types of sanctions that can be imposed and that conflicts may arise when a self-regulatory body attempts to discipline those upon whom it must rely for support. Both the Consumers' Association of Canada and Mr. Robert Bertrand, a former Director of Investigation and Research, recognized enforcement as leading to a possible conflict of interest for self-regulatory bodies.

The Retail Council of Canada suggested that self-regulation is most effective when the entity responsible for administering a self-regulatory code is at arm's length from the advertising industry.¹¹ The Committee concurs with this view. A system supported by the media, whose ultimate sanction is the withdrawal of an offending advertisement from the public domain, is, in the Committee's opinion, likely to be more effective than one whose final

sanction is expulsion from an industry organization. Peer pressure from members of an association to abide by prescribed standards may be strong, but the effectiveness of expulsion as a deterrent will depend upon how much the individual advertiser values membership in the organization.

Although most witnesses supported the concept of advertising self-regulation, some noted that it was unlikely to be effective in dealing with all facets of advertising. The Grocery Products Manufacturers of Canada felt that self-regulation plays its most important role in controlling advertising where matters of “taste, public opinion and public decency are at issue.”¹² The Retail Council of Canada expressed the view that voluntary guidelines are unlikely to deter deliberate misrepresentation or fraud.¹³

The Committee acknowledges that the effectiveness of self-regulation is contingent upon many factors, including the extent of membership in a self-regulatory body, the types of sanctions available, and the willingness of advertisers to adhere to a code of conduct and abide by the decisions made. It can also depend upon the level of public awareness of and access to the self-regulatory system. The Institute of Canadian Advertising suggested to the Committee that the biggest problem with self-regulation is that few people know about it.¹⁴ Indeed, the CAF attributes a drop in the number of complaints it has received in the past two years to a decrease in its advertising. Both the CAF and the CDMA informed the Committee that they intend to launch programs to increase public awareness of their activities.

The Committee believes that advertising self-regulatory bodies should do more to inform the public about their programs. In the Committee’s view, the level of consumer awareness about misleading advertising must be increased and public use of and input into the self-regulatory system must be facilitated. Furthermore, consumers should know where and how to make complaints, and the methods employed for dealing with these. Complainants should be kept informed of the progress being made in dealing with their complaints. The Committee also believes that consumer organizations and members of the public should have representation on advertising self-regulatory bodies. This would allow for their input into policy development and complaint adjudication and provide opportunities for the expression of views from outside the industry.

In the Committee’s view, self-regulation should never completely replace government regulation of advertising, some of which is necessary to ensure that consumers are provided with accurate information and to further

market competition. This is not to deny the importance of self-regulation, which at a minimum tends to increase the general level of compliance with misleading advertising laws.

The Committee applauds the efforts of government in encouraging industry to regulate advertising and believes these efforts should continue. Fostering self-regulation will benefit both consumers and business. If it increases compliance with the law, it may also ease the strain on the limited government resources available to prevent misleading advertising.

Recommendations:

- 3.1 The Committee recommends that the Director of Investigation and Research continue to encourage both industry and individual businesses to develop standards of practice and guidelines for accurate advertising.
- 3.2 The Committee further recommends that, where appropriate, the Director of Investigation and Research refer to the relevant self-regulatory body complaints about matters within the ambit of the various advertising self-regulatory codes and not within that of the misleading advertising provisions of the *Competition Act*.

In the Committee's view, uniformity of standards and consistency in their application should be goals throughout the advertising self-regulatory system. What is classified as misleading under one code should also be classified as misleading under another so as to avoid conflicts between the standards of various self-regulatory bodies. Industry should strive to achieve uniform content and enforcement of its self-regulatory codes, and government should assist in this task. The Marketing Practices Branch, as the enforcer of the misleading advertising provisions of the *Competition Act*, has particular expertise to contribute to the development of such codes. It could play a coordinating role in this regard, and indeed, already reviews many of the codes of advertising standards before they are put in place by industry.

Recommendation:

- 3.3 The Committee recommends that the Director of Investigation and Research through the Marketing Practices Branch promote uniform definitions, criteria and standards among various

advertising self-regulatory codes and act as a coordinator to ensure that this goal is achieved.

Accountability is an essential component of any self-regulatory system. Even though self-regulatory bodies are responsible to their members, the Committee believes that they also have a duty to those who use the system and to the public. The Consumers' Association of Canada suggested that a regime which would require the review and approval of self-regulatory body decisions by some external authority might be advisable.¹⁵ While the Committee acknowledges that such a proposal might have merit, it would not want to impose a degree of regulation on the advertising self-regulatory system which might destroy its benefits or make it unworkable. The Committee, however, also believes that self-regulatory bodies should demonstrate that they are performing their mandated functions. In this regard, a public reporting of their activities, including the publication of the names of persons against whom complaints have been sustained, would be appropriate.

At present, various self-regulatory bodies maintain records of the number, type and disposition of complaints received. As an example, the CAF informed the Committee that of the 293 complaints regarding advertising received by the Advertising Standards Council in 1986, 35 were sustained as being deceptive.¹⁶ In the Committee's view, such numbers suggest that it would not be a great burden for these bodies to report such data to the Director of Investigation and Research nor for the Director to manage the reported information.

Recommendations:

- 3.4 The Committee recommends that the Director of Investigation and Research request organizations charged with administering codes and guidelines on advertising standards and practices to report to him relevant information and data with regard to the administration of those codes and guidelines.**
- 3.5 The Committee further recommends that any report made to the Director include information as to the number and type of complaints received, the action taken with respect to them, the names of persons against whom complaints have been sustained and whether decisions have been complied with.**

End Notes

- (1) *Hearings*, Issue No. 24 (December 8, 1987) 24:8.
- (2) Advertising Standards Council, *The Canadian Code of Advertising Standards*, May 1986, p. 7.
- (3) *Hearings*, Issue No. 22 (November 17, 1987) 22:14.
- (4) *Supra*, note 1, 24:8.
- (5) Canadian Council of Better Business Bureaus, *Code of Advertising*, (1984) p. 3.
- (6) *Brief*, Canadian Direct Marketing Association, February 18, 1988, p. 9.
- (7) *Ibid.*, p. 8.
- (8) *Brief*, Canadian Council of Better Business Bureaus, January 21, 1988, p. 15.
- (9) *Hearings*, Issue No. 30 (February 25, 1988) 30:31.
- (10) *Brief*, Retail Council of Canada, December 1987, p. 6.
- (11) *Hearings*, Issue No. 26 (December 15, 1987) 26:5.
- (12) *Brief*, Grocery Products Manufacturers of Canada, p. 4.
- (13) *Supra*, note 10, p. 7.
- (14) *Hearings*, Issue No. 27 (January 21, 1988) 27:34.
- (15) *Hearings*, Issue No. 29 (February 23, 1988) 29:29.
- (16) *Supra*, note 1, 24:12.

CHAPTER 4 - ADMINISTRATIVE APPROACHES TO CONSUMER REDRESS

A. Threshold Issues

As mentioned in the introduction to this report, the misleading advertising provisions of the *Competition Act* are not regulatory in nature. They do not prescribe the form and content of an advertisement nor do they allow for its correction or withdrawal. The statute adopts a criminal law approach by providing that misleading advertising is an offence punishable by fine and/or imprisonment.

Several witnesses felt that there were significant problems with the present approach. The criminal process was viewed as cumbersome, costly and slow, ill-suited to matters of this nature. One witness described it as a ridiculous misuse of society's resources, another said it was too blunt an instrument, while yet another questioned its deterrent effect.

Contending that the Director of Investigation and Research must have more effective tools for dealing with misleading advertising, some witnesses called for a system of administrative remedies that would be more responsive to the needs of both consumers and the business community. Among the remedies suggested were cease and desist powers, consent orders, and the ability to order corrective advertising and disclosure of information. In addition, the Committee heard claims that enforcement would be enhanced if advertisers were required by law to substantiate advertising claims prior to their dissemination and if appropriate rules and regulations could be promulgated.

The Committee feels that each of these suggestions warrants consideration. Before examining them in detail, however, the report will briefly outline two threshold issues in this area: constitutional concerns and the comparative advantages of penal and administrative remedies.

1. Constitutional Constraints on the Regulation of Advertising

Constitutional considerations are of utmost importance in the regulation of misleading advertising. In particular, they are relevant to any discussion of reforms which might include the use of administrative remedies and procedures in conjunction with or as an alternative to penal sanctions

and to any proposal which calls for class actions within the context of the *Competition Act*.

The federal government has so far relied on its jurisdiction over criminal law to legislate on competition law matters and the courts have found that federal authority in this area rests on the criminal law power. Another head of power, however, — trade and commerce — may also support federal authority in this field. While an early case (1881)¹ found that the general regulation of trade affecting the entire country was a component of the trade and commerce power, subsequent decisions were not generous in their interpretation of the meaning and scope of this component. Recent cases, however, may be opening the door to its revitalization. In the *Canadian National Transportation* case (1983),² Mr. Justice Dickson (now Chief Justice) of the Supreme Court of Canada drew upon a previous judgment of then Chief Justice Laskin³ to enumerate the following list of possible criteria for the valid exercise of the general trade and commerce power:

- (a) the presence of a national regulatory scheme,
- (b) the oversight of a regulatory agency,
- (c) a concern with trade in general rather than with an aspect of a particular business,
- (d) the constitutional incapability of the provinces to act, and
- (e) the jeopardizing of the successful operation of the scheme in some parts of the country because of the failure to include one or more provinces.⁴

He concluded that the presence of these factors would increase the probability that the statute in question was of genuine national economic concern.⁵

These criteria were applied by the Federal Court of Appeal in the *Rocois Construction* case (1985)⁶ in which that Court upheld the constitutionality of paragraph 31.1(1)(a) (the civil damages provision) of the then *Combines Investigation Act* on the basis of the trade and commerce power. This provision was found to have a “rational functional connection with the overall federal economic plan manifested in the Act in relation to

competition...".⁷ This decision is now under appeal to the Supreme Court of Canada.

In his testimony to the Committee, Mr. Edward Belobaba noted that a major hurdle for federal parliamentarians and regulators is the "constitutional mindset" which stresses that the control of misleading advertising must be based on the criminal law power. In his opinion, the immediate need is to rediscover and resuscitate the trade and commerce power and to create a national trade practices policy beginning with the broadening of the techniques available to the federal government to deal with misleading advertising.⁸

The Committee agrees that it is time for the constitutional mindset to change. In concurring in the view that it is inappropriate to treat most cases of misleading advertising as a criminal offence, the Committee, while recognizing the attendant constitutional issues, supports an approach which would broaden the scope and the nature of the available remedies. In this regard, the *Rocois* decision has significant implications for the Committee's view of the manner in which misleading advertising should be regulated. The conclusion that the federal government may create civil remedies that are genuinely integral to an overall federal economic plan, along with the determination that the trade and commerce power is the appropriate jurisdictional foundation for these remedies, bodes well for the creation of administrative procedures and class actions to deal with misleading advertising.

2. Penal and Administrative Sanctions

Misleading advertising may be the result of an intentional fraudulent mis-statement, negligence on the part of an advertiser or simple inadvertence. The *Competition Act* does not distinguish among the various causes and applies penal sanctions in all situations.

Before discussing any system of administrative remedies, an initial question arises: should such remedies supplant penal sanctions under the *Competition Act* or complement them? In the Committee's view, the latter should be the case. Administrative remedies should be available both in the course of a criminal proceeding and as part of a separate system of remedies which the Director of Investigation and Research can draw upon when penal sanctions are deemed to be inappropriate. Administrative remedies are better suited to situations where a misleading representation occurs through

inadvertence or negligence. They may have little impact on an unscrupulous or repeat offender, and the Committee believes that penal sanctions should therefore continue to be an enforcement option.

B. Remedies and Procedures

The remedies and procedures mentioned most often in connection with misleading advertising are injunctive relief (cease and desist) powers, the ability to require corrective advertising and affirmative disclosure of previously undisclosed facts and consent procedures. Each of these has been used with varying degrees of success in some Canadian provinces and in the United States by the Federal Trade Commission. This section of the report will examine these procedures and remedies in the context of the misleading advertising provisions of the *Competition Act*.

1. Injunctive Relief

The trade practices statutes of the provinces of Alberta, British Columbia, Quebec, Prince Edward Island, Newfoundland and Ontario, provide for the issuance of interim or permanent injunctions or cease and desist orders to restrain a person from carrying on an unfair trade practice. In the United States, the Federal Trade Commission, where it has reason to believe that a person is engaged in an unfair or deceptive act or practice in commerce, and where it appears in the public interest to do so, has authority to issue a complaint, and conduct a hearing with a view to obtaining a cease and desist order.⁹

At present, the *Competition Act* provides for both injunction and prohibition orders for misleading advertising offences. Section 29.1 of the Act, gives a court, on the application of the Attorney General, the authority to issue an interim injunction forbidding a person from “doing any act or thing that ... may constitute ... an offence, pending the commencement or completion of a prosecution or proceedings under subsection 30(2)...”.¹⁰ In order for a court to issue an injunction under section 29.1, the prosecution must prove beyond a reasonable doubt that:

- (a) there will be injury to competition that cannot be adequately remedied under any other section of the Act, or
- (b) that a person is likely to suffer damage for which he cannot be adequately compensated under any other section of the Act and

that will be substantially greater than any damage likely to ensue to the alleged offender from an injunction, should it be subsequently determined that an offence has not been committed.¹¹

Where a person has done, is about to do or is likely to do any act or thing that would constitute an offence, subsection 30(2) of the Act allows the court to issue an order prohibiting that act. The Committee was not made aware of any misleading advertising cases in which section 29.1 has been used.

A number of witnesses felt that a cease and desist power or a more workable injunctive relief provision in the *Competition Act* would be appropriate for misleading advertising cases. The Canadian Council of Better Business Bureaus suggested that injunctions to stop a deceptive practice may be a more suitable remedy than the recovery of damages.¹² Ms Marilyn Anderson noted that an effective cease and desist power at the federal level would be particularly valuable in situations where a blatantly misleading activity affects large portions of the population.¹³ Both Mr. Robert Bertrand and Mr. Edward Belobaba were of the view that cease and desist or injunctive relief powers should be essential components of any package of administrative techniques and remedies.¹⁴

It is worth noting that a study conducted for the Department of Consumer and Corporate Affairs in 1976 (hereafter referred to as the "CCAC Study") suggested that the criteria for obtaining an injunction as set out in section 29.1 may be too stringent in misleading advertising cases,¹⁵ and recommended that they be modified to make injunctions easier to obtain. In addition, the study would have made available a host of other remedies such as corrective advertising, compensation for victims, rescission of contract, and divestment of profits.¹⁶

The Committee is of the view that there are significant shortcomings in the injunction and prohibition provisions of the *Competition Act* as they apply to misleading advertising offences and recognizes that the ability to stop a patently misleading practice pending a hearing or trial would minimize the damage to the public at large, and thus serve the public interest. The primary concern of the Committee in this regard is the need to make injunctive relief readily available. This would, among other things, involve a modification of the criteria currently set out in section 29.1 of the Act, as well as the burden of proof requirement. It would also require a provision

which would allow the Director of Investigation and Research, as well as the Attorney General, to apply for an injunction. In the Committee's view, such a provision would likely expedite proceedings.

Recommendations:

- 4.1 The Committee recommends that the criteria established in the *Competition Act* for obtaining an interim injunction be modified to allow such injunctions to be more readily available in misleading advertising cases. Consideration should be given to lowering the burden of proof, and establishing threat to the public interest or the creation of a *prima facie* case as grounds for obtaining an injunction.
- 4.2 The Committee further recommends that the Director of Investigation and Research be empowered to apply direct to a court for an injunction under the *Competition Act*.

2. *Affirmative Disclosure and Corrective Advertising*

In the United States, the Federal Trade Commission (FTC) employs a number of administrative remedies in connection with misleading advertising in addition to its basic sanction, the cease and desist power. Among those used are affirmative disclosure and corrective advertising orders.

The affirmative disclosure remedy developed by the FTC is designed to deal with misrepresentation resulting from an advertisement's failure to disclose material information. Essentially it requires the disclosure of previously omitted facts about a product.¹⁷ The CCAC Study noted that affirmative disclosure orders have been used to (a) safeguard consumer preferences, (b) warn of dangers associated with particular products, and (c) counteract pervasive consumer beliefs about the use and effect of advertised products.¹⁸ The thrust of the remedy is to counter past deception by requiring an advertiser to provide full information in future advertisements.

The Committee believes that considerable benefit could be derived from including in the *Competition Act* an affirmative disclosure remedy for situations where essential facts had been omitted from an advertisement. Since the Act clearly contemplates that a representation may be misleading through a failure to disclose, it would seem appropriate that it also provide a remedy specific to that non-disclosure. In the Committee's view, being

ordered to revise a national advertising campaign might have a greater deterrent effect on an advertiser than being fined. Moreover, it would ensure that consumers had more information upon which to base their purchasing decisions.

Recommendations:

- 4.3 The Committee recommends that the *Competition Act* be amended to allow a court, in proceedings connected with misleading advertising, to order an offender to disclose essential facts previously omitted from a representation concerning a product or business interest.
- 4.4 The Committee further recommends that the affirmative disclosure remedy referred to in recommendation 4.3 be available in connection with both consent agreements (see recommendation 4.7) and criminal proceedings.

Another remedy employed by the FTC in conjunction with its cease and desist powers is corrective advertising. This requires an advertiser to state that certain claims in previous advertisements were false. Corrective advertising orders can be tailor-made to a particular case. In some situations the FTC merely indicates to an advertiser the facts to be disclosed in a corrective advertisement; in others, it dictates the contents of the correction. Moreover, both the duration of and the amount of money to be spent on a corrective advertising program can be stipulated.

It is worth noting that section 17 of the Alberta *Unfair Trade Practices Act* provides a remedy similar to corrective advertising: the court can order a person to advertise the “particulars of any order ...” and in so doing can prescribe the “methods of making the advertisement,” and its content, form and frequency. A similar provision can be found in the British Columbia *Trade Practice Act*.¹⁹

Corrective advertising is a powerful tool. In the Committee’s view, requiring an advertiser to declare publicly that past information was erroneous and to devote a certain portion of future advertising to correcting the false impression given could have a significant economic impact on him, not only because of the additional cost incurred but also because of possible lost sales.

Recommendations:

4.5 The Committee recommends that the *Competition Act* be amended to allow a court, in proceedings connected with misleading advertising, to order an offender to issue a corrective advertisement. The court should have authority to prescribe the methods of making a corrective advertisement, as well as its content, form, frequency and duration.

4.6 The Committee further recommends that the corrective advertising remedy referred to in recommendation 4.5 be available in connection with both consent agreements (see recommendation 4.7) and criminal proceedings.

3. *Consent Procedures*

As mentioned earlier, many witnesses consider the criminal process to be a slow, inefficient means of dealing with most misleading advertising cases. They would like to see less formal, more cost-effective processes in place. One suggestion to the Committee was the "assurance of voluntary compliance" (AVC) or a consent order, whereby alleged offenders would agree to stop a misleading practice and to engage in remedial action, if necessary. This procedure would bypass criminal prosecution by authorizing the Director of Investigation and Research to accept a written undertaking instead.

In the United States, the use of consent orders is widespread. In fact, the vast majority of deceptive advertising cases at the federal level in the U.S. are resolved through this means. Pursuant to the Federal Trade Commission's consent order procedure, an advertiser enters into an agreement with the FTC whereby, among other things, he agrees to cease advertising in a certain manner, admits certain facts and conclusions of law and waives further procedural steps and all rights to judicial review. Consent orders are often combined with orders for affirmative disclosure or corrective advertising.

The various provincial trade practices statutes provide for informal procedures whereby a person can undertake to refrain from engaging in a particular activity by submitting a written assurance of voluntary compliance. Some statutes also allow remedies such as corrective advertising to be included in an AVC.

Although the *Competition Act* does not specifically provide for a consent procedure, officials of the Department of Consumer and Corporate Affairs informed the Committee that, on occasion, the Director has negotiated a prohibition order with an advertiser and has had the order approved by a court under subsection 30(2) of the Act.²⁰ In this way, the Director can avoid initiating a criminal prosecution.

The Committee believes that there are distinct advantages to the use of consent orders and assurances of voluntary compliance. Among these are flexibility and the avoidance of litigation. In the Committee's view, use of such informal procedures would constitute a cost-effective approach to enforcement and should be formalized in the *Competition Act*.

Recommendation:

4.7 The Committee recommends that the *Competition Act* be amended to empower the Director of Investigation and Research to enter into consent agreements or assurances of voluntary compliance with advertisers whereby the latter agree to cease and desist from engaging in misleading advertising or deceptive marketing practices.

Because consent agreements would likely become a commonly used enforcement technique, the Committee strongly urges that they be part of the public record. The numbers of agreements entered into, a summary of their contents and the names of the parties involved should be reported in the *Misleading Advertising Bulletin* and in the Annual Report of the Director of Investigation and Research. This would allow for some form of public oversight of the use of the procedure. In addition, the Director should require advertisers who have signed consent agreements or voluntary undertakings to provide written evidence of compliance.

Recommendation:

4.8 The Committee recommends that the Director of Investigation and Research be required to maintain a publicly available record of all consent agreements or assurances of voluntary compliance and that this record should show the numbers of such agreements, a summary of their contents, the names of the parties involved and whether compliance has occurred.

The Committee recognizes that problems can arise with the use of consent procedures. AVCs might be employed in inappropriate situations, merely to suggest a strong enforcement record. Indeed, in the United States the FTC's tendency to inflate enforcement statistics through the use of AVCs was one of the principal reasons why in the late 1970s it abandoned them in favour of a more stringent procedure. It is also feared that regulators might adopt a "heavy-handed" approach to use of consent procedures by coercing advertisers into voluntary compliance with threats of prosecution.

The Committee is of the view that these problems can be minimized if not avoided through the development and publication of an enforcement and compliance policy which would include guidelines for the use of consent procedures.

Recommendation:

- 4.9 The Committee recommends that the Director of Investigation and Research develop and publish guidelines for the use of consent procedures in connection with misleading advertising and deceptive marketing practices offences.

C. Other Administrative Techniques

Some witnesses suggested other administrative techniques for improving compliance with our misleading advertising laws. The most frequently mentioned were advertising substantiation and the promulgation of rules and regulations on various aspects of advertising. During its visit to Washington, D.C., the Committee gained some insight into the operation of these procedures in the United States and concluded that they might be of some value in the Canadian context. Accordingly, this portion of the report will be devoted to a discussion of these techniques.

1. Advertising Substantiation

Testimony before the Committee indicated that the adoption of a formal advertising substantiation policy by the Director of Investigation and Research would markedly enhance the ability of the Marketing Practices Branch to ensure compliance with the law.

In studying the regulation of deceptive advertising in the United States, the Committee learned that advertising substantiation is an important component of Federal Trade Commission policy. The FTC requires that advertisers must have a reasonable basis for advertising claims before disseminating them to the public. Thus, information in support of express or implied claims in an advertisement can be requested informally by the FTC or during a formal civil investigation.²¹

The Committee's discussions with Mr. Ralph Nader and with the Consumers Union revealed that there is much support for the advertising substantiation policy among U.S. consumers. The Consumers Union also claimed that the policy is popular with the business community, primarily because it reduces opportunities for competitors to acquire an unfair advantage over each other. The program therefore imposes a form of discipline on industry practices.

Paragraph 36(1)(b) of the *Competition Act* requires representations respecting the performance, efficacy or length of life of a product to be based on adequate and proper tests. The Department's publication, *How to avoid Misleading Advertising-Guidelines*, (hereafter referred to as the *Misleading Advertising Guidelines*) indicates that the test must be completed before the representation is made. Thus, an advertiser who makes a representation respecting a product without substantiating test data runs a risk of prosecution. The Committee notes that under the Program of Compliance initiated by the Director of Investigation and Research, advertisers may voluntarily submit claims substantiation data to the Marketing Practices Branch for review prior to publishing an advertisement. This procedure, albeit informal and voluntary, is already operating as a kind of advertising substantiation.

Recognizing that there is no statutory requirement in Canada that advertisers should have a reasonable basis for advertising claims before disseminating them, and acknowledging that the Director will give advisory opinions on substantiating data at the request of an advertiser, the Committee must ask whether more should be done in this regard.

The Committee believes that it is justifiable and practical that advertisers be required to have a reasonable basis for express or implied claims prior to disseminating an advertisement. A formal advertising substantiation program would enhance compliance with and enforcement of

the law and at the same time would discourage unsubstantiated claims made in order to achieve a competitive advantage. A formal policy in this area, based upon clear statutory authority would create prescribed-by-law rules according to which advertisers would have to operate and would provide some assurance to consumers that advertising claims were true.

The Committee is not, however, suggesting that all advertising be pre-cleared by the MPB. Moreover, it does not envisage a system whereby whole industries would be selected for claims analysis by the Director. The intention is rather to ensure, where necessary, that the Director will have authority to request substantiating data and information on a case-by-case basis without having to initiate formal trial proceedings.

Recommendations:

- 4.10** The Committee recommends that the *Competition Act* be amended to require advertisers to have a factual basis for advertising claims prior to their dissemination.
- 4.11** The Committee further recommends that, pursuant to the legal requirement referred to in recommendation 4.10, the Director of Investigation and Research establish an advertising substantiation program together with appropriate enforcement practices and procedures.

Substantiation information could be of assistance to consumers making purchasing decisions as it would add to product information and aid in the evaluation of product claims. Disclosure of this information might also benefit advertisers, by fostering competition, encouraging them to ensure that tests are adequate, and by enhancing their public image.

The Committee recognizes that some substantiation data may be highly technical and complex, and therefore difficult for the majority of consumers to comprehend. For this reason, summaries written in plain language may be of value.

Recommendation:

- 4.12** The Committee recommends that the Director of Investigation and Research encourage advertisers to provide consumers with

advertising claims substantiation data or, where appropriate, plain language summaries thereof.

2. *Rules and Regulations*

Witnesses noted that a move away from the criminal law power to the trade and commerce power as the jurisdictional basis for misleading advertising law would allow for the creation of rules and regulations concerning advertising practices.

In the United States, the FTC issues both industry guides and trade regulation rules pursuant to its authority to regulate deceptive advertising. Industry guides are non-binding and are issued when it appears that “guidance as to the legal requirements applicable to particular practices would be beneficial in the public interest and would serve to bring about more widespread and equitable observance of laws administered by the Commission.”²²

The *Federal Trade Commission Act* also gives the FTC authority to prescribe “rules which define with specificity acts or practices which are unfair or deceptive ...”²³ These so-called trade regulation rules are legally enforceable. Elaborate procedures for their creation, which include formal hearings and public comment, are prescribed by law.

After examining the FTC’s rule-making authority, the 1976 CCAC Study concluded that it possessed the following benefits: first, rule-making creates an “even-handed” approach to enforcement — a rule applies in the same manner to all persons engaged in a particular conduct; second, rules are the result of a public process which deals with a number of issues and ensures input from all interested persons; and finally, rules benefit industry by elaborating upon and clarifying the law.²⁴

In discussions with the Committee, Federal Trade Commissioner Mary Azcuenaga noted a number of advantages and disadvantages of the FTC’s rule-making procedure. Among the advantages are the assurance of a broad range of evidence and the ability to deal with widespread practices in the marketplace. On the negative side, the Commissioner described the rule-making procedure as cumbersome and too demanding of resources.

In the U.S., trade regulation rules can deal with practices common to several industries, or specific to one industry. The Committee recognizes that

constitutional law concerns may limit the ambit of similar rules in Canada. For example, the jurisdictional issue would require trade regulation rules to be based upon the federal power to regulate trade and commerce. Another concern arises with respect to the scope of such rules. The Supreme Court of Canada in the *Labatt Breweries* (1979) case²⁵ struck down federal light beer regulations principally because they attempted to regulate a particular industry. The Committee acknowledges that this decision may have serious implications for rules aiming to deal with the practices of a specific industry. Nevertheless, in the Committee's view, federal regulators should not for this reason be deterred from developing rules which purport to cover practices common to several industries.

It is evident to the Committee that the Director has attempted to make known his approach to various misleading advertising issues through statements of Marketing Practices Branch policy, the publication of his position on certain industry practices, and the publication of the *Misleading Advertising Guidelines*. Indeed, the preface to the *Guidelines* states that they are designed to assist the business community in interpreting and applying the law.

Since the *Competition Act* is not a regulatory statute, the Director is not empowered to define misleading practices or to establish standards of conduct. The Committee, however, agrees with the conclusions of the CCAC Study on the benefits of rule-making and is of the view that the creation of rules for advertising practices would clarify the law and increase compliance. The Committee also believes that procedures can be created which include public input yet are not cumbersome and unmanageable.

Recommendation:

- 4.13** The Committee recommends that the *Competition Act* be amended to include specific authority for the Governor in Council to make rules and regulations which would define or specify acts or marketing practices which are misleading or deceptive.

D. The Impact of the Canada-U.S. Free Trade Agreement

Several witnesses before the Committee commented on the possible impact of the Canada-U.S. Free Trade Agreement on Canadian misleading advertising law. Noting that Canada and the United States have different

approaches to the regulation of misleading advertising, the Association of Canadian Advertisers expected that these differences would be exacerbated by free trade. Others felt that the increased flow of goods and services resulting from the implementation of the Free Trade Agreement would necessitate closer cooperation on misleading advertising issues and ultimately require Canada and the United States to harmonize their laws.

Although many of the administrative remedies and procedures recommended in this report are currently in use in the United States, the Committee has not made its recommendations in anticipation of the implementation of the Free Trade Agreement. The hope is rather that a responsive, cost-effective system will be developed for dealing with misleading advertising; one that would enable regulators to overcome some of the problems in the present system which treats misleading advertising as a criminal offence.

End Notes

- (1) *Citizens' Insurance Co. of Canada v. Parsons* , (1881), 7 App. Cas. 96 (P.C.).
- (2) *Attorney-General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd. et al.*, (1983), 3 D.L.R. (4th) 16 (S.C.C.).
- (3) *MacDonald et al. v. Vapour Canada Ltd. et al.* , (1976), 66 D.L.R. (3d) 1 (S.C.C.).
- (4) *Supra*, note 2, p. 62.
- (5) *Ibid.*, p. 63.
- (6) *Attorney-General of Canada v. Quebec Ready Mix Inc. et al.*, [1985] 2 F.C. 40 (FCA). Subsequent to this decision, the Ontario Court of Appeal, in the *City National Leasing* case [(1986) 28 D.L.R. (4th) 158], found section 31.1 of the *Competition Act* to be constitutionally valid.
- (7) *Ibid.*, p. 79 (MacGuigan J.).
- (8) *Hearings*, Issue No. 25 (December 10, 1987) 25:11.
- (9) 15 U.S.C. s. 45(b).
- (10) *Competition Act*, R.S.C. 1970, C. C-23 as amended, s. 29.1(1).
- (11) *Ibid.*
- (12) *Brief*, Canadian Council of Better Business Bureaus, January 21, 1988, p. 9.
- (13) *Hearings*, Issue No. 30 (February 25, 1988) 30:28.
- (14) *Hearings*, Issue No. 25 (December 10, 1987) 25:16. *Hearings*, Issue No. 33 (March 16, 1988) 33:9.
- (15) M. J. Trebilcock, *et al.*, *A Study on Consumer Misleading and Unfair Trade Practices*, Vol. 1, prepared for the Department of Consumer and Corporate Affairs (1976), p. 328.

- (16) *Ibid.*, p. 330-331.
- (17) *Ibid.*, p. 116.
- (18) *Ibid.*, p. 116-117.
- (19) *Unfair Trade Practices Act*, R.S.A. 1980, C. U-3, as amended. *Trade Practice Act*, R.S.B.C. 1979, c. 406, as amended, s. 18.
- (20) *Hearings*, Issue No. 34 (March 22, 1988) 34:28.
- (21) United States, Federal Trade Commission, Advertising Substantiation Policy Statement, (1984).
- (22) 16 *Code of Federal Regulations* s. 1.6.
- (23) 15 U.S.C. s. 57a (a)(1)(B).
- (24) *Supra*, note 15, p. 161-163.
- (25) *Labatt Breweries of Canada Ltd. v. Attorney-General of Canada et al.*, (1979) 110 D.L.R. (3d) 594 (S.C.C.).

CHAPTER 5 - CLASS ACTIONS AND OTHER FORMS OF CONSUMER REDRESS

A. Section 31.1 of the *Competition Act*

Section 31.1 of the *Competition Act* creates a civil cause of action for misleading advertising and other offences enumerated in Part V of the Act. Specifically, it allows any person who has suffered loss or damage as a result of misleading advertising to seek financial restitution in the courts. This provision was expected to constitute a major deterrent to violations of the Act and to prevent unjust enrichment.

More than 10 years have passed since the enactment of section 31.1, yet it has been used rarely in cases of misleading advertising. Why is this so? The answer is relatively simple. In situations where consumers are victims of misleading advertising, small amounts of money are usually at stake. It is neither practical nor cost-efficient for a consumer to pursue a \$10, \$50 or even a \$200 claim in the courts. The time and effort involved in seeing a case through the judicial system, even through Small Claims Court, deter civil action.

The Committee is of the view that consumers who have suffered financial loss as a result of misleading representations or deceptive marketing practices should have practical and effective methods for obtaining redress. The Committee heard a number of suggestions from witnesses as to how redress could be achieved. Among these are class actions, substitute actions by the Director of Investigation and Research, and restitution orders. Each of these proposals will be explored in this chapter.

B. Class Actions

1. *History and Description*

A class action has been described as an action which “brings together for a single determination the claims of a number of persons against the same defendant that essentially raise an identical question.”¹ A judgment in a class action binds not only the defendant and the plaintiff who represents the class, but also all those whom the plaintiff represents. Basically, a class action is a substitute for what might be numerous individual actions involving the same issues against one defendant.

The creation of a class action remedy within the context of Canadian competition law is not a novel concept. In 1976, a study completed for the Department of Consumer and Corporate Affairs endorsed the class action as an effective consumer redress mechanism and deterrent to deceptive trade practices (hereafter referred to as the "Class Action Study"). The study concluded that class actions would "advance the underlying competition objectives of the legislation"² and recommended that a class action procedure be incorporated into the then *Combines Investigation Act*. Following this study, two bills introduced in the House of Commons in 1977 to amend the *Combines Investigation Act* (Bills C-42 and C-13) called for class actions.³

The class action provisions in Bill C-42 and Bill C-13 were based upon the premise that section 31.1 of the Act would not be a suitable remedy for those whose damages were small.⁴ Each bill provided that a class action could be commenced where there were numerous members of a class and where common questions of law and fact arose. Also, the court would have been required to determine whether, on the basis of certain factors, a class action could be maintained. The bills then went on to detail the procedural aspects of such actions.

Bill C-42 was examined by committees of both the House of Commons and the Senate. The House committee supported class actions in principle but was "vitaly interested in assuring ... that class actions in Canada avoid some of the more negative aspects perceived in the American experience while at the same time allowing such actions to function as instruments of relief for a number of persons who, by reason of the small size of their claims, could not have sued by themselves."⁵ The Senate committee totally rejected class actions, citing section 31.1 of the Act and the "more active enforcement of competition legislation" as "a sufficient deterrent against violation of the Act."⁶

Bill C-42 died on the Order Paper at the end of the Parliamentary session and Bill C-13 met a similar fate. The most recent competition law amendments did not include provisions for class actions.

2. *Class Action Reform*

In testimony before the Committee, consumer advocates called for the inclusion of a class action procedure in the *Competition Act*. The Public Interest Research Centre (PIRC) was of the view that the civil remedy

currently available under section 31.1 of the Act is ineffective. The Consumers' Association of Canada, the Canadian Council of Better Business Bureaus and the Automobile Protection Association also favoured a class action remedy.

The PIRC noted that "since the individual damages flowing from misleading advertising offences are likely to be extremely low but profits flowing to the deceptive advertiser are likely to be high in the aggregate, there ought to be an effective way for aggrieved consumers to recover their damages collectively."⁷ The Centre went on to state that "... to the extent that collective recovery of these ill-gotten gains prevents the unjust enrichment of the deceptive advertiser, it also complements the deterrent effect of the penal offence."⁸

At present, the ability of the Marketing Practices Branch to systematically and effectively investigate the many complaints it receives about misleading advertising is limited by fiscal and other constraints. Where enforcement resources are limited, the deterrent effect of existing penalties may be compromised.

The Committee believes that consumers should have tools to obtain redress for the financial loss or damage that may result from misleading advertising. One such tool is the class action. The Committee acknowledges that difficulties have arisen with the use of class actions in provinces where no detailed legislative scheme respecting their commencement and conduct exists. In 1983, in a proceeding brought under the Ontario class action rule by the owners of faulty Firenza cars (*Naken v. General Motors of Canada Ltd.*), the Supreme Court of Canada concluded that the Ontario rule could not support such a complex action and acknowledged that a "comprehensive legislative scheme for the institution and conduct of class actions"⁹ was needed. It is clear that any provision for class actions in the context of the *Competition Act* must, at a minimum, specify how such actions are to be commenced and conducted.

The Committee recognizes that there are advantages and disadvantages to class actions. Among the advantages are a decrease in the total amount of litigation, increased access to the courts, and deterrence. The disadvantages include overloading the court system, bankruptcy due to large damage awards, possible frivolous litigation, and adverse publicity. Some have called class actions a form of legalized blackmail which forces defendants to settle claims to avoid expenses, regardless of the merits of the case.

Critics often cite the United States experience with class actions. The Committee notes, however, that in a 1982 report on class actions, the Ontario Law Reform Commission, after reviewing in some detail their advantages and possible adverse effects, concluded that “many of the alleged costs of class actions are not inevitable features of such a procedure, but can be reduced or eliminated through the adoption of appropriate safeguards.”¹⁰ After analyzing United States data on class actions, the Commission found that “the empirical evidence casts considerable doubt upon the accuracy of many of the criticisms directed toward class actions.”¹¹ Even with criticisms of some substance, the Commission concluded that “any adverse consequences cannot fairly be attributed to every class action.”¹²

The Committee does not believe that the inclusion of a class action procedure in the *Competition Act* would result in a flood of litigation, noting that this has not been the case in the United States, notwithstanding some widely publicized class action suits, nor in the province of Quebec, which has the most far-reaching class action law in Canada. In the Committee’s view, the benefits of including a class action procedure in the *Competition Act* would far outweigh any potential costs. Moreover, class actions, by allowing those who have been directly harmed by misleading advertising to help themselves collectively, would further the objectives of the Act and allow consumers to obtain compensation for their losses. Combining public and private initiative would be likely to produce more effective enforcement.

The Committee recognizes that section 31.1 of the *Competition Act* can be used with existing provincial class action rules to allow consumers who have suffered loss or damage from misleading advertising to sue as a class. But because of the *Naken* decision, it is likely that a class action based upon section 31.1 would be viable only in the few provinces that at present have detailed procedural rules governing such actions.

In the Committee’s view, the fact that class action remedies are theoretically but not practically available throughout the country creates a dilemma for consumers and ultimately an inequitable situation. In cases of misleading advertising, a solution could be achieved by either the federal or the provincial governments: the provinces could pass laws detailing their class action rules, or the federal government could amend the *Competition Act* to allow for class actions.

Although having the provinces amend their respective class action rules would allow for class actions in a broader context than that of the *Competition Act*, this may be more difficult to achieve than amending only one statute. In the Committee's opinion, amending the *Competition Act* to allow for class actions, even with its recognized limitations, would be the more practical option; at least, it would ensure that a class action remedy was available throughout Canada for victims of misleading advertising and deceptive marketing practices.

Recommendation:

- 5.1 The Committee recommends that the *Competition Act* be amended to allow persons who have suffered loss or damage as a result of misleading advertising or deceptive marketing practices to sue collectively as a class.**

The *Naken* decision would seem to require that the rules governing the institution and conduct of class actions be clearly spelled out. These rules might include details regarding costs, the commencement and maintenance of such actions, and notice to class members.

Recommendation:

- 5.2 The Committee recommends that the *Competition Act* include a code of procedure for regulating the commencement, maintenance and conduct of class actions.**

In this study, the recommendations concerning class actions are related to misleading advertising and deceptive marketing practices; however, because the *Competition Act* covers a wide range of offences, the government may wish to consider the availability of class actions in respect of all offences under Part V of the Act.

C. Substitute Actions by the Director of Investigation and Research

Like the concept of class action, that of a substitute action by the Director of Investigation and Research on behalf of consumers is not new. In 1976, the Class Action Study recommended that the Director be given authority to commence a civil action on behalf of a class of persons where a class action was considered to be unmanageable.¹⁵ Following this proposal,

Bill C-42 would have given an official, the Competition Policy Advocate, the power to initiate a substitute action in certain circumstances where the court had refused to maintain a class action. The bill required that any amount recovered pursuant to a substitute action would have to be paid into the Consolidated Revenue Fund.

A House of Commons committee examining Bill C-42 noted that, while the principle of substitute actions was sound, the bill's proposal that any award be paid into the Consolidated Revenue Fund, would fail to provide redress to consumers.¹⁴ The committee therefore recommended that the Competition Policy Advocate not be able to commence a substitute action unless the court was satisfied that a mechanism was available to distribute the sum awarded to some or all of the members of the class.¹⁵

The Committee believes that a substitute action provision within the context of the *Competition Act* would benefit consumers, especially where the amount claimed was relatively small and the costs involved in pursuing an action exceeded the amount claimed. Moreover, it would enable the Director to pursue, on behalf of consumers, cases which might have important implications for the development of the law or might be of significant deterrent value. The Director could thus combine the goals of enforcement and consumer redress.

In view of the findings of the committee that reviewed the Bill C-42 substitute action proposal, the Committee wishes to emphasize that any such proposal must be a vehicle for consumer redress. It is the Committee's opinion that a substitute action can be an effective instrument only where consumers are entitled to be compensated from the judgment awarded by the court.

Recommendations:

- 5.3 The Committee recommends that the Director of Investigation and Research be given statutory authority to initiate a substitute action on behalf of a class of consumers where it is in the public interest to do so.**
- 5.4 The Committee further recommends that any substitute action procedure provide that consumers be compensated from the judgment awarded by the court.**

D. Restitution

Much of the testimony before the Committee dealt with the need to make the *Competition Act* more responsive to the needs of consumers by providing some practical means for victims of misleading advertising or deceptive marketing practices to obtain compensation for their losses. A number of witnesses felt that this might be best accomplished through class actions. Others suggested amending section 31.1 of the Act to provide for double or treble damages in a civil action.

In its brief to the Committee, the Public Interest Research Centre noted that in limited circumstances the *Criminal Code* allows for restitution to aggrieved persons as part of the sentencing process. In particular, section 653 of the Code allows a court, on the application of an aggrieved person, to order the accused to pay that person, at the time sentence is imposed, compensation for loss or damage to property. Recently, amendments to broaden the scope of this section were passed by the House of Commons.

While the Committee believes that enhancing the civil remedy approach to compensation through class and substitute actions is necessary, it also believes that the *Competition Act* should specifically allow for restitution in cases of misleading advertising or deceptive marketing practices. In addition, restitution to consumers should be a remedy available to the Director of Investigation and Research in conjunction with consent procedures. Broadening the circumstances in which restitution was available through the inclusion of such a remedy in the *Competition Act*, would make it clear that the Act was intended to protect consumers as well as the business community.

Recommendations:

5.5 The Committee recommends that with respect to misleading advertising or deceptive marketing practices offences, the *Competition Act* be amended to allow a court in criminal proceedings to order an offender to compensate persons who have suffered financial loss or damage as a result of the offender's conduct.

5.6 The Committee further recommends that the Director of Investigation and Research be empowered to require restitution to consumers as a term and condition of a consent agreement.

End Notes

- (1) Neil J. Williams, "Damages Class Action under the Combines Investigation Act" in *A Proposal for Class Actions under Competition Policy Legislation*, prepared for the Department of Consumer and Corporate Affairs, (1976) p. 21.
- (2) *Ibid.*, p. 1.
- (3) Bill C-42, An Act to amend the *Combines Investigation Act*, First Reading, March 16, 1977. Bill C-13, An Act to amend the *Combines Investigation Act*, First Reading, November 18, 1977.
- (4) Consumer and Corporate Affairs Canada, *Proposals for a New Competition Policy for Canada, Second Stage, Combines Investigation Act Amendments, March 1977*, p. 69.
- (5) House of Commons, Fourteenth Report of the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs, Respecting Stage II Competition Policy, *Proposals for Change*, August 5, 1977, p. 86.
- (6) Senate of Canada, Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, *Interim Report on the Subject Matter of Bill C-42*, July 13, 1977, p. 10.
- (7) *Brief*, The Public Interest Research Centre, January 1988, p. 4.
- (8) *Ibid.*
- (9) *Naken et al. v. General Motors of Canada Ltd. et al.*, (1983) 144 D.L.R. (3d) 385 (S.C.C.) at p. 410.
- (10) Ontario Law Reform Commission. *Report on Class Actions* (1982), Vol. 1, p. 117.
- (11) *Ibid.*, p. 211.
- (12) *Ibid.*, p. 212.
- (13) *Supra*, note 1, page 142.
- (14) *Supra*, note 5, page 90.
- (15) *Ibid.*

CHAPTER 6 - PARTICULAR ISSUES UNDER THE *COMPETITION ACT*

A. Regular Price

A number of witnesses commented on the provision of the *Competition Act* dealing with the price at which a product is ordinarily or regularly sold. Paragraph 36(1)(d) proscribes the making of “a materially misleading representation to the public concerning the price at which a product or like products have been, are or will be ordinarily sold...”. A representation as to price means the price at which the product ordinarily sells in a market area, unless specified to be the advertiser’s own selling price.

The Director of Investigation and Research takes the position that a regular price should reflect a substantial sales volume. In its guidelines, the Department states that where the price of a product has been increased for a relatively short period of time, during which few sales have occurred, and then reduced, the retailer should not use the inflated price as the regular price.¹ In addition, price comparisons with the manufacturer’s suggested list price are not considered to be reliable, since many products are often ordinarily sold at prices that are significantly below that price.

Both the Retail Council of Canada (RCC) and the Institute of Canadian Advertising (ICA) contended before the Committee that there is considerable confusion in the business community as to the meaning of “regular price.” Noting that sales and special product promotions have increased so dramatically that consumers now wait to purchase items on sale rather than at the regular price, the ICA felt that the Director’s approach to the concept of regular price needs to be reconsidered.² The RCC was uncertain as to what percentage of goods must be sold at the regular price in order to meet the current criterion. In its view, it might be more appropriate to establish a regular price by reference to the period of time during which products were sold at a certain price rather than the number of products sold at that price.³

The Consumers’ Association of Canada (CAC) told the Committee that there is a great deal of consumer confusion about sale prices. To emphasize this point, the CAC quoted the following advertisement, which was placed in an Ottawa newspaper:

A horned toad is not a toad at all ... it’s a lizard. A peanut isn’t even a nut ... it’s a legume! And sales, no matter what they call them, are not sales unless they offer

customers a legitimate discount on regular selling prices. It's really quite a simple premise ... but it's becoming more and more rare.⁴

The CAC also considers a comparison between a special price and a manufacturer's suggested list price to be misleading.

The Committee acknowledges that there appears to be uncertainty among consumers and the business community as to what constitutes a legitimate sale price. Moreover, with the proliferation of sales it is becoming increasingly difficult for consumers to determine when they are obtaining a bargain. An examination of the statistics on misleading advertising offences reveals that the number of prosecutions for violations of paragraph 36(1)(d) are second only to the number brought under the general misleading advertising provision, paragraph 36(1)(a). Although the relatively large number of cases arising under paragraph 36(1)(d) does not necessarily indicate confusion in the marketplace about the concept of regular price, the Committee believes that the concerns expressed by consumers and the business community on this matter warrant attention by the Director.

Recommendations:

- 6.1 The Committee recommends that the Director of Investigation and Research review paragraph 36(1)(d) of the *Competition Act* in order to dispel the confusion about pricing that appears to exist in the marketplace and, if necessary, seek appropriate amendments to the Act.
- 6.2 The Committee further recommends that in the course of his review of paragraph 36(1)(d) the Director consult with all interested parties.

The Committee notes with interest that consumer protection legislation recently passed in the United Kingdom (1987) provides for the creation of a code of practice to give practical guidelines for avoiding misleading price indications and promoting good pricing practices. In addition, regulations which, among other things, prescribe how prices should be indicated, can be issued. It would seem to the Committee that matters coming within the purview of paragraph 36(1)(d) of the *Competition Act* would be prime candidates for regulatory initiatives under the type of rulemaking authority referred to in Chapter 4 of this report.

B. Variation in Penalties

The *Competition Act* sets out the penalties for misleading advertising offences and deceptive marketing practices. Persons convicted under sections 36 (misleading advertising), 36.1 (testimonials), 36.3 (pyramid selling), 36.4 (referral selling) and 37.2 (promotional contests) are liable: (1) where the conviction is on indictment, to a fine established in the discretion of the court or to imprisonment for five years, or both; or (2) where the Crown proceeds by way of summary conviction, to a fine of up to \$25,000 or to imprisonment for one year, or both. Offences under sections 37 (bait and switch selling), and 37.1 (sale above advertised price) are summary conviction offences subject to a fine not exceeding \$25,000 and/or imprisonment for one year. Double ticketing (section 36.2) is a summary conviction offence subject to either a fine not exceeding \$10,000, or to imprisonment for one year, or both.

Imprisonment has been imposed rarely by the courts, but fines have been used extensively. For the 1986-87 fiscal year, the *Misleading Advertising Bulletin* reported the total fines levied under all misleading advertising and deceptive marketing practices cases at \$747,670. The average fine per conviction under the general misleading advertising provision, paragraph 36(1)(a), was \$6,732. The highest fine levied against a corporation was \$90,000, while the highest fine imposed on an individual was \$35,000.⁵

A number of organizations appearing before the Committee expressed concern over the amount of the fines imposed by the courts in misleading advertising cases. The Canadian Council of Better Business Bureaus, though considering the statutory maximums set out in the *Competition Act* to be sufficiently high to deter offenders, questioned whether the actual penalties levied by the courts have been sufficiently effective.⁶ The Consumers' Association of Canada echoed this view, describing the fines as a licence fee for doing business.⁷ With respect to economic crimes, such as misleading advertising, the Public Interest Research Centre questioned the effectiveness of penal sanctions which neither off-set nor recover the gains illegally made.⁸

Other witnesses proposed that more precise instructions be given to prosecutors on the amounts of fines or that sentencing guidelines be developed for judges. It was also suggested that the Act itself be more specific as to the fines to be levied for certain offences.⁹ In its brief to the Committee, the Institute of Canadian Advertising cited examples of "wide discrepancies" in the fines imposed for similar offences. In its opinion,

guidelines are essential to ensure that the penalty bears a reasonable relationship to the infraction.¹⁰

Officials of the Department of Consumer and Corporate Affairs agreed that fines are inconsistent across Canada, but felt that the courts were increasingly giving due consideration to the damage to the public interest by misleading advertising and deceptive marketing practices.¹¹ Noting statistics which show an increase in the average fine for cases under paragraph 36(1)(a), a recent issue of the *Misleading Advertising Bulletin* suggests that the courts are taking a more serious view of "flagrant and fraudulent attempts to mislead the public."¹² The Committee was further informed by the officials that it is common departmental practice to prepare for the Attorney General an "impact statement and fines memorandum" which outlines factors relevant to a particular case and makes suggestions as to sentence.¹³

The Committee believes that it is important that fines imposed for misleading advertising offences be consistent. At present fines may not be high enough to constitute an effective deterrent. Indeed, an evaluation of the marketing practices program conducted by the Department of Consumer and Corporate Affairs in 1986 confirmed that members of the business community believe that the fines are small in comparison to the profits to be made by through misleading advertising.¹⁴ At this stage, the Committee is uncertain whether increasing the maximum fines provided in the *Competition Act* would result in an overall increase in the amount of the fines actually levied. An increase in the statutory levels would, however, signal the government's intention to view misleading advertising seriously and encourage the courts to take a tougher approach to such economic crimes.

Recommendation:

6.3 The Committee recommends that the *Competition Act* be amended to increase the maximum fine that can be imposed in a summary conviction proceeding: (a) under sections 36, 36.1, 36.3, 36.4, 37, 37.1 and 37.2 of the Act to \$100,000, and (b) under section 36.2 of the Act to \$25,000.

On a practical level, the preparation by the Marketing Practices Branch of an impact statement and fines memorandum for use by prosecutors is essential to attaining better results in individual cases. However, the Committee would like to see the Branch develop a more

comprehensive approach to sentencing. In this regard, the Committee supports the formulation of general sentencing guidelines which would include factors and principles relevant to sentencing, and could be disseminated by the Director to prosecutors and judges and, where appropriate, to the public.

Recommendation:

- 6.4 The Committee recommends that the Director of Investigation and Research develop general sentencing guidelines relevant to misleading advertising and deceptive marketing practices offences.**

C. Correction Notices

Subsection 37.3(2) of the *Competition Act* provides a defence to misleading advertising charges under section 36 or 36.1. An advertiser will not be convicted of an offence under those sections if: (a) the misleading act resulted from an error, (b) due diligence was exercised to prevent the error, and (c) reasonable measures were taken forthwith after the representation to bring the error to the attention of persons likely to have been reached by the original representation. In addition, paragraph 37.1(3)(b) provides that the prohibition against the sale of a product at a price that is higher than the advertised price does not apply when an erroneous advertisement is immediately followed by another that corrects the price.

The *Competition Act* does not prescribe the form, content or manner in which a correction notice or corrective advertisement is to be made. The *Misleading Advertising Guidelines*, however, suggest that in addition to publishing a correction notice in the appropriate media, an advertiser should take the following measures where relevant: (a) where newspaper advertisements containing an error are displayed in the store, a correction should be displayed as prominently as the original advertisement, (b) correction notices should be placed at point of sale immediately, (c) sale flyers should, where possible, have the correction notice on the front, (d) correction notices should appear in the same media as the original inaccuracy, (e) errors in catalogues should be brought to the attention of the purchaser at the time of order, not on delivery.¹⁵

In testimony before the Committee, the Retail Council of Canada suggested that it is very unlikely that someone who saw an original retail advertisement would also see its correction. It felt that correction notices

disciplined an advertiser rather than benefited the public and noted that in-store notification of errors might be more effective.¹⁶ A number of witnesses, however, felt that correction notices, which should be at least the same size as the original advertisement, were useful.

The Committee is concerned that consumers are not being adequately informed about advertising errors. Recognizing that it is not usually possible for a corrective advertisement to appear in the same location in a newspaper or within 24 hours of the original advertisement, it urges advertisers to take immediate corrective measures at the point-of-sale and to ensure that correction notices are adequate to bring an error to the attention of the purchasing public. In this regard, the Committee supports the measures in the *Misleading Advertising Guidelines*, but would also suggest a more formalized regulatory approach.

Recommendation:

- 6.5 The Committee recommends that the *Competition Act* be amended to include specific authority for the Governor in Council to make regulations, prescribing, among other things, the location, size, content, duration and form of correction notices.**

End Notes

- (1) Consumer and Corporate Affairs Canada, *How to avoid Misleading Advertising-Guidelines*, (1983) paragraph 4-7.
- (2) *Brief*, Institute of Canadian Advertising, p. 9.
- (3) *Brief*, Retail Council of Canada, December 1987, p. 13.
- (4) *Hearings*, Issue No. 29 (February 23, 1988) 29:12.
- (5) Consumer and Corporate Affairs Canada, *Misleading Advertising Bulletin*, Issue No. 1, 1988, p. 1-4.
- (6) *Brief*, Canadian Council of Better Business Bureaus, January 21, 1988, p. 10.
- (7) *Supra*, note 4, 29:26.
- (8) *Brief*, Public Interest Research Centre, January 1988, p. 5.
- (9) *Supra*, note 3, p. 11.
- (10) *Supra*, note 2, p. 10.
- (11) *Hearings*, Issue No. 34 (March 22, 1988) 34:17.
- (12) *Supra*, note 5, p. 1.
- (13) *Supra*, note 11, 34:17.
- (14) Consumer and Corporate Affairs Canada, Evaluation of the Marketing Practices Program, December 1986, p. 9.
- (15) *Supra*, note 1, paragraph 8-10.
- (16) *Hearings*, Issue No. 26 (December 15, 1987) 26:11.

LIST OF RECOMMENDATIONS

Enforcement and Education

- 2.1 The Committee recommends that the Director of Investigation and Research through the Marketing Practices Branch adopt a more pro-active role in establishing programs for educating consumers and the business community about misleading advertising and deceptive marketing practices and that the Department of Consumer and Corporate Affairs direct additional financial and human resources to such programs.
- 2.2 The Committee recommends that the Director of Investigation and Research consider a multi-media approach to informing consumers and the business community about misleading advertising and deceptive marketing practices. In particular, the effective use of film, television and radio should be examined.
- 2.3 The Committee further recommends that, where appropriate, the Director of Investigation and Research undertake information and education programs as joint ventures with the business community, consumer groups and other organizations.
- 2.4 The Committee recommends that the Minister of Consumer and Corporate Affairs work with his provincial counterparts (a) to coordinate and enhance information and education programs on misleading advertising and deceptive marketing practices, (b) to develop effective complaint-handling procedures, and (c) to coordinate enforcement activities.

Industry Self-regulation of Advertising

- 3.1 The Committee recommends that the Director of Investigation and Research continue to encourage both industry and individual businesses to develop standards of practice and guidelines for accurate advertising.
- 3.2 The Committee further recommends that, where appropriate, the Director of Investigation and Research refer to the relevant self-regulatory body complaints about matters within the ambit of the various advertising self-regulatory codes and not within that of the misleading advertising provisions of the *Competition Act*.

- 3.3 The Committee recommends that the Director of Investigation and Research through the Marketing Practices Branch promote uniform definitions, criteria and standards among various advertising self-regulatory codes and act as a coordinator to ensure that this goal is achieved.
- 3.4 The Committee recommends that the Director of Investigation and Research request organizations charged with administering codes and guidelines on advertising standards and practices to report to him relevant information and data with regard to the administration of those codes and guidelines.
- 3.5 The Committee further recommends that any report made to the Director include information as to the number and type of complaints received, the action taken with respect to them, the names of persons against whom complaints have been sustained and whether decisions have been complied with.

Administrative Approaches to Consumer Redress

- 4.1 The Committee recommends that the criteria established in the *Competition Act* for obtaining an interim injunction be modified to allow such injunctions to be more readily available in misleading advertising cases. Consideration should be given to lowering the burden of proof, and establishing threat to the public interest or the creation of a *prima facie* case as grounds for obtaining an injunction.
- 4.2 The Committee further recommends that the Director of Investigation and Research be empowered to apply direct to a court for an injunction under the *Competition Act*.
- 4.3 The Committee recommends that the *Competition Act* be amended to allow a court, in proceedings connected with misleading advertising, to order an offender to disclose essential facts previously omitted from a representation concerning a product or business interest.
- 4.4 The Committee further recommends that the affirmative disclosure remedy referred to in recommendation 4.3 be available in connection with both consent agreements (see recommendation 4.7) and criminal proceedings.

- 4.5 The Committee recommends that the *Competition Act* be amended to allow a court, in proceedings connected with misleading advertising, to order an offender to issue a corrective advertisement. The court should have authority to prescribe the methods of making a corrective advertisement, as well as its content, form, frequency and duration.
- 4.6 The Committee further recommends that the corrective advertising remedy referred to in recommendation 4.5 be available in connection with both consent agreements (see recommendation 4.7) and criminal proceedings.
- 4.7 The Committee recommends that the *Competition Act* be amended to empower the Director of Investigation and Research to enter into consent agreements or assurances of voluntary compliance with advertisers whereby the latter agree to cease and desist from engaging in misleading advertising or deceptive marketing practices.
- 4.8 The Committee recommends that the Director of Investigation and Research be required to maintain a publicly available record of all consent agreements or assurances of voluntary compliance and that this record should show the numbers of such agreements, a summary of their contents, the names of the parties involved and whether compliance has occurred.
- 4.9 The Committee recommends that the Director of Investigation and Research develop and publish guidelines for the use of consent procedures in connection with misleading advertising and deceptive marketing practices offences.
- 4.10 The Committee recommends that the *Competition Act* be amended to require advertisers to have a factual basis for advertising claims prior to their dissemination.
- 4.11 The Committee further recommends that, pursuant to the legal requirement referred to in recommendation 4.10, the Director of Investigation and Research establish an advertising substantiation program together with appropriate enforcement practices and procedures.

- 4.12 The Committee recommends that the Director of Investigation and Research encourage advertisers to provide consumers with advertising claims substantiation data or, where appropriate, plain language summaries thereof.
- 4.13 The Committee recommends that the *Competition Act* be amended to include specific authority for the Governor in Council to make rules and regulations which would define or specify acts or marketing practices which are misleading or deceptive.

Class Actions and Other Forms of Consumer Redress

- 5.1 The Committee recommends that the *Competition Act* be amended to allow persons who have suffered loss or damage as a result of misleading advertising or deceptive marketing practices to sue collectively as a class.
- 5.2 The Committee recommends that the *Competition Act* include a code of procedure for regulating the commencement, maintenance and conduct of class actions.
- 5.3 The Committee recommends that the Director of Investigation and Research be given statutory authority to initiate a substitute action on behalf of a class of consumers where it is in the public interest to do so.
- 5.4 The Committee further recommends that any substitute action procedure provide that consumers be compensated from the judgment awarded by the court.
- 5.5 The Committee recommends that with respect to misleading advertising or deceptive marketing practices offences, the *Competition Act* be amended to allow a court in criminal proceedings to order an offender to compensate persons who have suffered financial loss or damage as a result of the offender's conduct.
- 5.6 The Committee further recommends that the Director of Investigation and Research be empowered to require restitution to consumers as a term and condition of a consent agreement.

Particular Issues under the *Competition Act*

- 6.1 The Committee recommends that the Director of Investigation and Research review paragraph 36(1)(d) of the *Competition Act* in order to dispel the confusion about pricing that appears to exist in the marketplace and, if necessary, seek appropriate amendments to the Act.
- 6.2 The Committee further recommends that in the course of his review of paragraph 36(1)(d) the Director consult with all interested parties.
- 6.3 The Committee recommends that the *Competition Act* be amended to increase the maximum fine that can be imposed in a summary conviction proceeding: (a) under sections 36, 36.1, 36.3, 36.4, 37, 37.1 and 37.2 of the Act to \$100,000, and (b) under section 36.2 of the Act to \$25,000.
- 6.4 The Committee recommends that the Director of Investigation and Research develop general sentencing guidelines relevant to misleading advertising and deceptive marketing practices offences.
- 6.5 The Committee recommends that the *Competition Act* be amended to include specific authority for the Governor in Council to make regulations, prescribing, among other things, the location, size, content, duration and form of correction notices.

APPENDIX I

Competition Act

Misleading
advertising

36. (1) No person shall, for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or use of a product or for the purpose of promoting, directly or indirectly, any business interest, by any means whatever,

(a) make a representation to the public that is false or misleading in a material respect;

(b) make a representation to the public in the form of a statement, warranty or guarantee of the performance, efficacy or length of life of a product that is not based on an adequate and proper test thereof, the proof of which lies upon the person making the representation;

(c) make a representation to the public in a form that purports to be

(i) a warranty or guarantee of a product, or

(ii) a promise to replace, maintain or repair an article or any part thereof or to repeat or continue a service until it has achieved a specified result

if such form of purported warranty or guarantee or promise is materially misleading or if there is no reasonable prospect that it will be carried out; or

(d) make a materially misleading representation to the public concerning the price at which a product or like products have been, are or will be ordinarily sold; and for the purposes of this paragraph a representation as to price is deemed to refer to the price at which the product has been sold by sellers generally in the relevant market unless it is clearly specified to be the price at which the product has been sold by the person by whom or on whose behalf the representation is made.

Publicité
trompeuse

36. (1) Nul ne doit, de quelque manière que ce soit, aux fins de promouvoir directement ou indirectement soit la fourniture ou l'utilisation d'un produit, soit des intérêts commerciaux quelconques

a) donner au public des indications fausses ou trompeuses sur un point important;

b) donner au public sous la forme d'une déclaration ou d'une garantie visant le rendement, l'efficacité ou la durée utile d'un produit, des indications qui ne se fondent pas sur une épreuve suffisante et appropriée, dont la preuve incombe à la personne qui donne les indications;

c) donner des indications au public sous une forme qui fait croire qu'il s'agit

(i) d'une garantie de produit, ou

(ii) d'une promesse de remplacer, entretenir ou réparer tout ou partie d'un article ou de fournir de nouveau ou continuer à fournir un service jusqu'à l'obtention du résultat spécifié

si cette forme de prétendue garantie ou promesse est notablement trompeuse ou s'il n'y a aucun espoir raisonnable qu'elle sera respectée; ou

d) donner au public des indications notablement trompeuses sur le prix auquel un produit ou des produits similaires ont été, sont ou seront habituellement vendus; aux fins du présent alinéa, les indications relatives au prix sont censées se référer au prix que les vendeurs ont généralement obtenu sur le marché correspondant, à moins qu'il ne soit nettement précisé qu'il s'agit du prix obtenu par la personne qui donne les indications ou au nom de laquelle elles sont données.

Deemed representation to public

(2) For the purposes of this section and section 36.1, a representation that is

- (a) expressed on an article offered or displayed for sale, its wrapper or container,
- (b) expressed on anything attached to, inserted in or accompanying an article offered or displayed for sale, its wrapper or container, or anything on which the article is mounted for display or sale,
- (c) expressed on an in-store or other point-of-purchase display,
- (d) made in the course of in-store, door-to-door or telephone selling to a person as ultimate user, or
- (e) contained in or on anything that is sold, sent, delivered, transmitted or in any other manner whatever made available to a member of the public,

shall be deemed to be made to the public by and only by the person who caused the representation to be so expressed, made or contained and, where that person is outside Canada, by

- (f) the person who imported the article into Canada, in a case described in paragraph (a), (b) or (e), and
- (g) the person who imported the display into Canada, in a case described in paragraph (c).

Idem

(3) Subject to subsection (2), every one who, for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or use of a product or any business interest, supplies to a wholesaler, retailer or other distributor of a product any material or thing that contains a representation of a nature referred to in subsection (1) shall be deemed to have made that representation to the public.

General impression to be considered

(4) In any prosecution for a violation of this section, the general impression conveyed by a representation as well as the literal meaning thereof shall be taken into account in determining whether or not the representation is false or misleading in a material respect.

(2) Aux fins du présent article et de l'article 36.1, des indications

- a) qui apparaissent sur un article mis en vente ou exposé pour la vente, ou sur son emballage,
- b) qui apparaissent soit sur quelque chose qui est fixé à un article mis en vente ou exposé pour la vente ou à son emballage ou qui y est inséré ou joint, soit sur quelque chose qui sert de support à l'article pour l'étalage ou la vente,
- c) qui apparaissent à un étalage d'un magasin ou d'un autre point de vente,
- d) qui sont données, au cours d'opérations de vente en magasin, par démarchage ou par téléphone, à un utilisateur éventuel, ou
- e) qui se trouvent dans ou sur quelque chose qui est vendu, envoyé, livré ou transmis au public ou mis à sa disposition de quelque manière que ce soit,

sont réputées être données au public par la seule personne qui est à l'origine de leur divulgation et, lorsque cette personne se trouve à l'extérieur du Canada, par

- f) la personne qui a importé l'article au Canada, dans les cas visés par les alinéas a), b) ou e), et
- g) la personne qui a importé au Canada l'instrument d'étalage, dans les cas visés par l'alinéa c).

Indications censées être données au public

Idem

(3) Sous réserve du paragraphe (2), quiconque, aux fins de promouvoir directement ou indirectement soit la fourniture ou l'utilisation d'un produit, soit des intérêts commerciaux quelconques, fournit à un grossiste, détaillant ou autre distributeur d'un produit de la documentation ou autre chose contenant des indications du genre mentionné au paragraphe (1) est censé avoir donné ces indications au public.

(4) Dans toute poursuite pour violation du présent article, pour déterminer si les indications sont fausses ou trompeuses sur un point important il faut tenir compte de l'impression générale qu'elles donnent ainsi que de leur sens littéral.

Il faut tenir compte de l'impression générale

Punishment

(5) Any person who violates subsection (1) is guilty of an offence and is liable

(a) on conviction on indictment, to a fine in the discretion of the court or to imprisonment for five years or to both; or

(b) on summary conviction, to a fine of twenty-five thousand dollars or to imprisonment for one year or to both. R.S., c. C-23, s. 36; 1974-75-76, c. 76, s. 18.

Representation as to reasonable test and publication of testimonials

36.1 (1) No person shall, for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, any business interest

(a) make a representation to the public that a test as to the performance, efficacy or length of life of the product has been made by any person, or

(b) publish a testimonial with respect to the product,

except where he can establish that

(c) the representation or testimonial was previously made or published by the person by whom the test was made or the testimonial was given, as the case may be, or

(d) the representation or testimonial was, before being made or published, approved and permission to make or publish it was given in writing by the person by whom the test was made or the testimonial was given, as the case may be,

and the representation or testimonial accords with the representation or testimonial previously made, published or approved.

Punishment

(2) Any person who violates subsection (1) is guilty of an offence and is liable

(a) on conviction on indictment, to a fine in the discretion of the court or to imprisonment for five years, or to both; or

(b) on summary conviction, to a fine of twenty-five thousand dollars or to imprisonment for one year or to both. 1974-75-76, c. 76, s. 18.

Double ticketing

36.2 (1) No person shall supply a product at a price that exceeds the lowest of two or more

(5) Quiconque contrevient au paragraphe (1) est coupable d'une infraction et passible, Peine

a) après déclaration de culpabilité à la suite d'une mise en accusation, d'une amende à la discrétion du tribunal ou d'un emprisonnement de cinq ans, ou de l'une et l'autre peine; ou

b) après déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende de vingt-cinq mille dollars ou d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une et l'autre peine. S.R., c. C-23, art. 36; 1974-75-76, c. 76, art. 18.

36.1 (1) Nul ne doit, aux fins de promouvoir directement ou indirectement soit la fourniture ou l'utilisation d'un produit, soit des intérêts commerciaux quelconques,

a) donner au public des indications selon lesquelles une épreuve de rendement, d'efficacité ou de durée utile d'un produit a été effectuée par une personne, ni

b) publier une attestation relative à ce produit,

sauf lorsqu'il peut établir

c) que la personne qui a effectué l'épreuve ou donné l'attestation, selon le cas, avait antérieurement donné ces indications ou publié cette attestation, ou,

d) que la personne qui a effectué l'épreuve ou donné l'attestation, selon le cas, avait préalablement approuvé les indications ou l'attestation et donné par écrit la permission de les donner ou de la publier,

et qu'il s'agit des indications approuvées et données ou de l'attestation approuvée et publiée auparavant.

Indications relatives à l'épreuve acceptable et publication d'attestations

(2) Quiconque contrevient au paragraphe (1) est coupable d'une infraction et passible, Peine

a) après déclaration de culpabilité à la suite d'une mise en accusation, d'une amende à la discrétion du tribunal ou d'un emprisonnement de cinq ans, ou de l'une et l'autre peine; ou

b) après déclaration sommaire de culpabilité d'une amende de vingt-cinq mille dollars, ou d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une et l'autre peine. 1974-75-76, c. 76, art. 18; 1986, c. 26, art. 35.

36.2 (1) Il est interdit à qui que ce soit de fournir un produit à un prix qui dépasse le plus

Double étiquetage

prices clearly expressed by him or on his behalf, in respect of the product in the quantity in which it is so supplied and at the time at which it is so supplied,

- (a) on the product, its wrapper or container;
- (b) on anything attached to, inserted in or accompanying the product, its wrapper or container or anything on which the product is mounted for display or sale; or
- (c) on an in-store or other point-of-purchase display or advertisement.

bas de deux ou plusieurs prix clairement exprimés, par lui ou pour lui, pour ce produit, pour la quantité dans laquelle celui-ci est ainsi fourni et au moment où il l'est,

- a) sur le produit ou sur son emballage;
- b) sur quelque chose qui est fixée au produit, à son emballage ou à quelque chose qui sert de support au produit pour l'étalage ou la vente, ou sur quelque chose y est insérée ou jointe; ou
- c) dans un étalage ou de la réclame d'un magasin ou d'un autre point de vente.

Punishment

(2) Any person who violates subsection (1) is guilty of an offence and is liable on summary conviction to a fine not exceeding ten thousand dollars or to imprisonment for one year or to both. 1974-75-76, c. 76, s. 18.

(2) Quiconque contrevient au paragraphe (1) est coupable d'une infraction et passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende n'excédant pas dix mille dollars ou d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une et l'autre peine. 1974-75-76, c. 76, art. 18.

Peine

Definition of "scheme of pyramid selling"

36.3 (1) For the purposes of this section, "scheme of pyramid selling" means

(a) a scheme for the sale or lease of a product whereby one person (the "first" person) pays a fee to participate in the scheme and receives the right to receive a fee, commission or other benefit

(i) in respect of the recruitment into the scheme of other persons either by the first person or any other person, or

(ii) in respect of sales or leases made, other than by the first person, to other persons recruited into the scheme by the first person or any other person; and

(b) a scheme for the sale or lease of a product whereby one person sells or leases a product to another person (the "second" person) who receives the right to receive a rebate, commission or other benefit in respect of sales or leases of the same or another product that are not

(i) sales or leases made to the second person,

(ii) sales or leases made by the second person, or

(iii) sales or leases, made to ultimate consumers or users of the same or other product, to which no right of further participation in the scheme, immediate or contingent, is attached.

36.3 (1) Aux fins du présent article, «système de vente pyramidale» désigne

a) un système de vente ou de location d'un produit suivant lequel une personne (la «première» personne) paie un droit de participation au système et se voit conférer le droit de toucher un droit, une commission ou de recevoir un autre avantage

(i) relativement au recrutement d'autres participants au système par la première personne ou toute autre personne, ou

(ii) relativement à des ventes ou des locations effectuées, autrement que par la première personne, à d'autres participants au système recrutés par la première personne ou par toute autre personne; et

b) un système de vente ou de location d'un produit suivant lequel une personne vend ou loue un produit à une autre personne (la «seconde» personne) qui se voit conférer le droit de recevoir un rabais, une commission ou un autre avantage relativement à des ventes ou des locations du même produit ou d'un autre produit, qui ne sont pas

(i) des ventes ou des locations à la seconde personne,

(ii) des ventes ou des locations effectuées par la seconde personne, ni

(iii) des ventes ou des locations aux consommateurs ou utilisateurs ultimes du même produit ou de l'autre produit auxquelles ne s'attache aucun droit actuel ou

Définition de «système de vente pyramidale»

		éventuel de participation ultérieure au système.	
Pyramid selling	(2) No person shall induce or invite another person to participate in a scheme of pyramid selling.	(2) Nul ne doit inciter ou inviter une autre personne à participer à un système de vente pyramidale.	Vente pyramidale
Punishment	(3) Any person who violates subsection (2) is guilty of an offence and is liable (a) on conviction on indictment, to a fine in the discretion of the court or to imprisonment for five years or to both; or (b) on summary conviction, to a fine of twenty-five thousand dollars or to imprisonment for one year or to both.	(3) Quiconque contrevient au paragraphe (2) est coupable d'une infraction et passible, a) après déclaration de culpabilité à la suite d'une mise en accusation, d'une amende à la discrétion du tribunal ou d'un emprisonnement de cinq ans, ou de l'une et de l'autre peine; ou b) après déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende de vingt-cinq mille dollars ou d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une et l'autre peine.	Peine
Where pyramid selling permitted by province	(4) This section does not apply in respect of a scheme of pyramid selling that is licensed or otherwise permitted by or pursuant to an Act of the legislature of a province. 1974-75-76, c. 76, s. 18.	(4) Le présent article ne s'applique pas aux systèmes de vente pyramidale autorisés, notamment par un permis, conformément à une loi provinciale. 1974-75-76, c. 76, art. 18.	Cas où les ventes pyramidales sont permises par la province
Definition of "scheme of referral selling"	36.4 (1) For the purposes of this section, "scheme of referral selling" means a scheme for the sale or lease of a product whereby one person induces another person (the "second" person) to purchase or lease a product and represents that the second person will or may receive a rebate, commission or other benefit based in whole or in part on sales or leases of the same or another product made, other than by the second person, to other persons whose names are supplied by the second person.	36.4 (1) Aux fins du présent article, «système de vente par recommandation» désigne un système de vente ou de location d'un produit suivant lequel une personne incite une autre personne (la «seconde» personne) à acheter ou à louer un produit et fait valoir que la seconde personne recevra ou pourra recevoir un rabais, une commission ou un autre avantage basés en totalité ou en partie sur des ventes ou des locations du même produit ou d'un autre produit faites à d'autres personnes dont les noms sont fournis par la seconde personne, sans l'intervention de cette dernière.	Définition de «système de vente par recommandation»
Referral selling	(2) No person shall induce or invite another person to participate in a scheme of referral selling.	(2) Nul ne doit ni inciter ni inviter une autre personne à participer à un système de vente par recommandation.	Vente par recommandation
Punishment	(3) Any person who violates subsection (2) is guilty of an offence and is liable (a) on conviction on indictment, to a fine in the discretion of the court or to imprisonment for five years or to both; or (b) on summary conviction, to a fine of twenty-five thousand dollars or to imprisonment for one year or to both.	(3) Quiconque contrevient au paragraphe (2) est coupable d'une infraction et passible, a) après déclaration de culpabilité à la suite d'une mise en accusation, d'une amende à la discrétion du tribunal ou d'un emprisonnement de cinq ans, ou de l'une et de l'autre peine; ou b) après déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende de vingt-cinq mille dollars ou d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une et l'autre peine.	Peine
Where referral selling permitted by a province	(4) This section does not apply in respect of a scheme of referral selling that is licensed or	(4) Le présent article ne s'applique pas aux systèmes de vente par recommandation autori-	Cas où les ventes par recommandation sont permises par la province

otherwise permitted by or pursuant to an Act of the legislature of a province. 1974-75-76, c. 76, s. 18.

sés, notamment par un permis, conformément à une loi provinciale. 1974-75-76, c. 76, art. 18.

Definition of
"bargain price"

37. (1) For the purposes of this section, "bargain price" means

- (a) a price that is represented in an advertisement to be a bargain price, by reference to an ordinary price or otherwise; or
- (b) a price that a person who reads, hears or sees the advertisement would reasonably understand to be a bargain price by reason of the prices at which the product advertised or like products are ordinarily sold.

37. (1) Aux fins du présent article, «prix d'occasion» désigne

- a) le prix présenté dans une publicité comme étant un prix d'occasion par rapport à un prix habituel ou autrement; ou
- b) un prix qu'une personne qui lit, entend ou voit la publicité prendrait raisonnablement pour un prix d'occasion étant donné les prix auxquels le produit annoncé ou des produits similaires sont habituellement vendus.

Définition de
«prix d'oc-
cas-ion»

Bait and switch
selling

(2) No person shall advertise at a bargain price a product that he does not supply in reasonable quantities having regard to the nature of the market in which he carries on business, the nature and size of the business carried on by him and the nature of the advertisement.

(2) Nul ne doit faire de la publicité portant qu'il offre à un prix d'occasion un produit qu'il ne fournit pas en quantité raisonnable, eu égard à la nature du marché où il exploite son entreprise, à la nature et à la dimension de l'entreprise qu'il exploite et à la nature de la publicité.

Vente à prix
d'appel

Defence

(3) Subsection (2) does not apply to a person who establishes that

- (a) he took reasonable steps to obtain in adequate time a quantity of the product that would have been reasonable having regard to the nature of the advertisement, but was unable to obtain such a quantity by reason of events beyond his control that he could not reasonably have anticipated;
- (b) he obtained a quantity of the product that was reasonable having regard to the nature of the advertisement, but was unable to meet the demand therefor because that demand surpassed his reasonable expectations; or
- (c) after he became unable to supply the product in accordance with the advertisement, he undertook to supply the same product or an equivalent product of equal or better quality at the bargain price and within a reasonable time to all persons who requested the product and who were not supplied therewith during the time when the bargain price applied and that he fulfilled the undertaking.

(3) Le paragraphe (2) ne s'applique pas à la personne qui établit

- a) que, tout en ayant pris des mesures raisonnables pour obtenir en temps voulu le produit en quantités raisonnables eu égard à la nature de la publicité, elle n'a pu obtenir ces quantités par suite d'événements indépendants de sa volonté et qu'elle ne pouvait raisonnablement prévoir;
- b) que, tout en ayant obtenu le produit en quantités raisonnables eu égard à la nature de la publicité, elle n'a pu satisfaire la demande de ce produit, celle-ci dépassant ses prévisions raisonnables; ou
- c) qu'elle a pris, après s'être trouvée dans l'impossibilité de fournir le produit conformément à la publicité, l'engagement de fournir le même produit, ou un produit équivalent de qualité égale ou supérieure, au prix d'occasion et dans un délai raisonnable à toutes les personnes qui en avaient fait la demande et qui ne l'avaient pas reçu au cours de la période d'application du prix d'occasion et qu'elle a rempli son engagement.

Moyen de
défense

Punishment

(4) Any person who violates subsection (2) is guilty of an offence and is liable on summary conviction to a fine not exceeding twenty-five thousand dollars or to imprisonment for one year or to both. R.S., c. C-23, s. 37; 1974-75-76, c. 76, s. 18.

(4) Quiconque contrevient au paragraphe (2) est coupable d'une infraction et passible sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende d'au plus vingt-cinq mille dollars ou d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une et

Peine

Sale above advertised price	<p>37.1 (1) No person who advertises a product for sale or rent in a market shall, during the period and in the market to which the advertisement relates, supply the product at a price that is higher than the price advertised.</p>	l'autre peine. S.R., c. C-23, art. 37; 1974-75-76, c. 76, art. 18; 1986, c. 26, art. 36.	Vente au-dessus du prix annoncé
Punishment	<p>(2) Any person who violates subsection (1) is guilty of an offence and is liable on summary conviction to a fine not exceeding twenty-five thousand dollars or to imprisonment for one year or to both.</p>	<p>37.1 (1) Il est interdit à quiconque fait de la publicité pour la vente ou la location d'un produit sur un marché de le fournir pendant la période et sur le marché que concerne la publicité, à un prix supérieur au prix annoncé.</p>	Peine
Saving	<p>(3) This section does not apply</p> <p>(a) in respect of an advertisement that appears in a catalogue in which it is prominently stated that the prices contained therein are subject to error if the person establishes that the price advertised is in error;</p> <p>(b) in respect of an advertisement that is immediately followed by another advertisement correcting the price mentioned in the first advertisement;</p> <p>(c) in respect of the sale of a security obtained on the open market during a period when the prospectus relating to that security is still current; or</p> <p>(d) in respect of the sale of a product by or on behalf of a person who is not engaged in the business of dealing in that product.</p>	<p>(2) Quiconque contrevient au paragraphe (1) est coupable d'une infraction et passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende d'au plus vingt-cinq mille dollars ou d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une et l'autre peine.</p>	Réserve
Application	<p>(4) For the purpose of this section, the market to which an advertisement relates shall be deemed to be the market to which the advertisement could reasonably be expected to reach, unless the advertisement defines the market more narrowly by reference to a geographical area, store, department of a store, sale by catalogue or otherwise. 1974-75-76, c. 76, s. 18; 1985, c. 19, s. 189.</p>	<p>(3) Le présent article ne s'applique pas</p> <p>a) à la publicité figurant dans un catalogue qui prévoit clairement que le prix indiqué peut être inexact, si la personne établit cette inexactitude;</p> <p>b) à la publicité indiquant un prix corrigé par celle qui suit;</p> <p>c) à la vente d'une valeur mobilière obtenue sur le marché libre alors que le prospectus concernant cette valeur n'est pas encore périmé; ou</p> <p>d) à la vente d'un produit par une personne ou au nom d'une personne qui n'exploite pas une entreprise portant sur ce produit.</p>	Application
Promotional contests	<p>*37.2 (1) No person shall, for the purpose of promoting, directly or indirectly, the sale of a product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, any business interest, conduct any contest, lottery, game of chance or skill, or of mixed chance and skill, or otherwise dispose of any product or other benefit by any</p>	<p>(4) Pour l'application du présent article, la publicité n'est réputée viser que le marché, qu'elle peut raisonnablement atteindre; toutefois, elle peut le limiter notamment à un secteur géographique, un magasin, le rayon d'un magasin, ou la vente par catalogue. 1974-75-76, c. 76, art. 18; 1985, c. 19, art. 189.</p>	Concours publicitaire
	<p>*[NOTE: Section 37.2 is not applicable to any contest, lottery, game of chance or skill, or of mixed chance and skill, that commenced before January 1, 1976. (1974-75-76, c. 76, s. 18(2)).]</p>	<p>*[NOTA : L'article 37.2 ne s'applique en aucun cas à un concours, une loterie, un jeu de hasard, un jeu d'adresse ou un jeu où se mêlent le hasard et l'adresse, commencés avant le 1^{er} janvier 1976. (1974-75-76, c. 76, art. 18(2)).]</p>	

mode of chance, skill or mixed chance and skill whatever unless such contest, lottery, game or disposal would be lawful except for this section and unless

(a) there is adequate and fair disclosure of the number and approximate value of the prizes, of the area or areas to which they relate and of any fact within the knowledge of the advertiser that affects materially the chances of winning;

(b) distribution of the prizes is not unduly delayed; and

(c) selection of participants or distribution of prizes is made on the basis of skill or on a random basis in any area to which prizes have been allocated.

Punishment

(2) Any person who violates subsection (1) is guilty of an offence and is liable

(a) on conviction on indictment, to a fine in the discretion of the court or to imprisonment for five years or to both; or

(b) on summary conviction, to a fine of twenty-five thousand dollars or to imprisonment for one year or to both. 1974-75-76, c. 76, s. 18.

Defence

37.3 (1) Sections 36 to 37.2 do not apply to a person who prints or publishes or otherwise distributes a representation or an advertisement on behalf of another person in Canada, where he establishes that he obtained and recorded the name and address of that other person and that he accepted the representation or advertisement in good faith for printing, publishing or other distribution in the ordinary course of his business.

Limitation

(2) No person shall be convicted of an offence under section 36 or 36.1, if he establishes that,

(a) the act or omission giving rise to the offence with which he is charged was the result of error;

(b) he took reasonable precautions and exercised due diligence to prevent the occurrence of such error;

(c) he, or another person, took reasonable measures to bring the error to the attention of the class of persons likely to have been

jeu faisant intervenir le hasard, le talent ou un mélange des deux sous quelque forme que ce soit, à moins que ce concours, cette loterie, ce jeu ou cette attribution ne soit légal en l'absence du présent article et sauf si

a) le nombre et la valeur approximative du prix, les régions auxquelles ils s'appliquent et tout fait connu de l'annonceur modifiant sensiblement les chances de gain sont convenablement et loyalement divulgués;

b) la distribution des prix n'est pas indûment retardée; et

c) le choix des participants ou la distribution des prix sont déterminés en fonction de l'adresse des participants ou au hasard dans toute région à laquelle des prix ont été affectés.

(2) Quiconque contrevient au paragraphe (1) est coupable d'une infraction et passible,

a) après déclaration de culpabilité à la suite d'une mise en accusation, d'une amende à la discrétion du tribunal ou d'un emprisonnement de cinq ans, ou de l'une et l'autre peine; ou

b) après déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende de vingt-cinq mille dollars ou d'un emprisonnement d'un an, ou l'une et l'autre peine. 1974-75-76, c. 76, art. 18; 1986, c. 26, art. 37.

Peine

37.3 (1) Les articles 36 à 37.2 ne s'appliquent pas à la personne qui diffuse, notamment en les imprimant ou en les publiant, des indications ou de la publicité pour le compte d'une autre personne se trouvant au Canada, lorsqu'elle établit qu'elle a obtenu et consigné le nom et l'adresse de cette autre personne et qu'elle a accepté de bonne foi d'imprimer, de publier ou de diffuser de quelque autre façon ces indications ou cette publicité dans le cadre habituel de son entreprise.

Moyen de défense

(2) La personne accusée d'avoir commis une infraction tombant sous le coup des articles 36 ou 36.1 ne peut en être déclarée coupable si elle prouve que

a) l'infraction résulte d'une erreur;

b) elle a pris les précautions raisonnables et fait preuve de diligence pour prévenir cette erreur;

c) elle a pris ou fait prendre des mesures raisonnables pour porter l'erreur à l'attention des personnes susceptibles d'être concernées par les indications ou l'attestation; et

Restriction

reached by the representation or testimonial;
and

(d) the measures referred to in paragraph (c), except where the representation or testimonial related to a security, were taken forthwith after the representation was made or the testimonial was published.

Exception

(3) Subsection (2) does not apply in respect of a person who, in Canada, on behalf of a person outside Canada, makes a representation to the public or publishes a testimonial. 1974-75-76, c. 76, s. 18.

d) les mesures mentionnées à l'alinéa c) ont été prises sans délai après la publication des indications ou de l'attestation, sauf lorsque celles-ci concernent des valeurs mobilières.

(3) Le paragraphe (2) ne s'applique pas à la personne qui, au Canada, donne des indications au public ou publie une attestation pour le compte d'une personne se trouvant à l'étranger. 1974-75-76, c. 76, art. 18.

Exception

APPENDIX II

Witnesses and Submissions

Issue No.	Date	Organization and Witnesses
21	Thursday, October 1, 1987	Department of Consumer and Corporate Affairs: Ian D. Clark, Deputy Minister; Klaus Decker, Director, Marketing Practices Branch (Misleading Advertising); Carol Knapp, Chief, Merchandise Standards Division, Consumer Products Branch.
22	Tuesday, November 17, 1987	Association of Canadian Advertisers Incorporated: John Foss, President; Brenda Andrachuk, Chairman of the Board of Directors.
23	Thursday, November 19, 1987	Pharmaceutical Advertising Advisory Board: Michael J. Farley, Vice-Chairman; Murray D. Shantz, Commissioner;

Issue No.	Date	Organization and Witnesses
24	Tuesday, December 8, 1987	<p data-bbox="838 234 1108 304">Arnold V. Raison, Senior Consultant;</p> <p data-bbox="838 333 1188 403">Raymond Chepesiuk, Assistant Commissioner.</p> <p data-bbox="838 439 1147 508">Canadian Advertising Foundation:</p> <p data-bbox="838 538 979 608">Alan Rae, President;</p> <p data-bbox="838 638 1246 707">Suzanne Keeler, Director, Advisory Division;</p> <p data-bbox="838 737 1118 886">Niquette Delage, Director General, <u>Conseil des normes de publicité.</u></p> <p data-bbox="838 910 1224 980"><u>Corporation professionnelle des diététistes du Québec:</u></p> <p data-bbox="838 1009 1209 1119">Lise Bertrand, President, Public Affairs Committee;</p> <p data-bbox="838 1149 1253 1258">Janine Desrosiers Choquette, Secretary and Director General;</p> <p data-bbox="838 1288 1093 1357">Hélène Tremblay, Dietician.</p>
25	Thursday, December 10, 1987	<p data-bbox="838 1393 1205 1502">Belobaba, Edward P. Partner with Gowling and Henderson.</p>
26	Tuesday, December 15, 1987	<p data-bbox="838 1538 1202 1576">Retail Council of Canada:</p> <p data-bbox="838 1606 1118 1671">Alasdair McKichan, President;</p>

Issue No.	Date	Organization and Witnesses
27	Thursday, January 21, 1988	<p>James H. Farrell, Chairman of the Legislation Committee and Vice-President General Counsel & Secretary, Loblaw Companies Ltd.;</p> <p>Michael Butler, Member of the Legislation Committee and Assistant Secretary and Counsel, Sears Limited.</p>
27	Thursday, January 21, 1988	<p>Canadian Council of Better Business Bureaus:</p> <p>Julien Guernon, President;</p> <p>Jean Bédard, Chairman.</p>
27	Thursday, January 21, 1988	<p>Institute of Canadian Advertising:</p> <p>Keith McKerracher, President;</p> <p>Claude R. Thomson, Legal Counsel.</p>
28	Thursday, January 28, 1988	<p>Public Interest Research Centre:</p> <p>Andrew Roman, Executive Director and General Counsel;</p> <p>Rob Horwood, Counsel.</p>

Issue No.	Date	Organization and Witnesses
29	Tuesday, February 23, 1988	<p data-bbox="851 234 1225 308">Consumers' Association of Canada:</p> <p data-bbox="851 337 1106 407">Andrew Cohen, Director General;</p> <p data-bbox="851 437 1279 586">Marilyn Lister, Member of the Board of Directors and Chairperson of the Policy Advisory Council.</p> <p data-bbox="851 616 1157 725">Kathleen Stephenson, Director, Association Policy.</p>
30	Thursday, February 25, 1988	<p data-bbox="851 751 1240 825">Canadian Direct Marketing Association:</p> <p data-bbox="851 854 1077 924">Terence Belgue, President.</p> <p data-bbox="851 954 1041 984">Toronto Star:</p> <p data-bbox="851 1013 1255 1093">Marilyn Anderson, Consumer Affairs Journalist.</p>
31	Thursday, February 25, 1988	<p data-bbox="851 1119 1124 1232">Grocery Products Manufacturers of Canada (G.P.M.C.):</p> <p data-bbox="851 1262 1055 1331">Marilyn Knox, Vice-President;</p> <p data-bbox="851 1361 1223 1544">Bob Millar, Vice-President, Marketing, Nabisco Brands Limited, Member G.P.M.C. Marketing Council;</p>

Issue No.	Date	Organization and Witnesses
32	Thursday, March 3, 1988	Ed Marra, Group Vice-President, Frozen Food Division, Nestlé Enterprises Limited, Member G.P.M.C. Marketing Council.
32	Thursday, March 3, 1988	Automobile Protection Association: John Terauds, Director of Research.
33	Wednesday, March 16, 1988	Bertrand, Robert Former Assistant Deputy Minister, Bureau of Competition Policy, Department of Consumer and Corporate Affairs.
34	March 22, 1988	Department of Consumer and Corporate Affairs: Ian D. Clark, Deputy Minister; Klaus Decker, Director, Marketing Practices Branch (Misleading Advertising); Mel Cappe, Assistant Deputy Minister, Bureau of Policy Coordination.

**Visit of the Standing Committee on Consumer and Corporate Affairs
to Washington D.C. on March 29 and 30, 1988**

Individuals met by the Committee

On March 29, 1988

The Honourable Mary Azcuenaga,
Commissioner,
Federal Trade Commission;

Congressman Bob Whittaker,
House of Representatives;

Richard Huberman,
Senior Counsel,
House Sub-Committee on Commerce,
Consumer Protection and Competitiveness;

Ralph Nader,
Consumer Advocate.

On March 30, 1988

William MacLeod,
Director, Bureau of Consumer Protection
Federal Trade Commission;

Lee Peeler,
Associate Director, Advertising Practices,
Bureau of Consumer Protection,
Federal Trade Commission;

Mark Silvergeld,
Director,
Consumers Union.

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 99(2), the Committee requests that the Government table a comprehensive response to the Report within one hundred and fifty (150) days.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Consumer and Corporate Affairs (*Issues 20 to 34 of the Second Session, Thirty-Third Parliament and Issue 36 which includes this Report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Mary Collins,
Chairperson

MINUTES OF PROCEEDINGS

[Text]

THURSDAY, MAY 5, 1988

(50)

The Standing Committee on Consumer and Corporate Affairs met *in camera* at 9:42 o'clock a.m., this day, in room 208, West Block, the Chairperson, Mary Collins, presiding.

Members of the Committee present: Mary Collins, Dave Dingwall, Lorne McCuish, Joe Reid.

Acting Member present: John Rodriguez for David Orlikow.

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Margaret Smith, Research Officer.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the subject of misleading advertising.

The Committee proceeded to consider the document entitled "Summary of submissions made to the Standing Committee on Consumer and Corporate Affairs on the subject of Misleading Advertising", and the proposed outline of the Report.

It was agreed,—That the Committee authorize one member from each party to attend the Conference on Consumer Protection that will be held in Toronto, Ontario on June 15, 1988, and that the Committee pay the expenses that will be incurred by the members for transportation, registration fees and meals.

At 11:00 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, MAY 11, 1988

(51)

The Standing Committee on Consumer and Corporate Affairs met *in camera* at 3:59 o'clock p.m., this day, in room 705, 151 Sparks Street, the Chairperson, Mary Collins, presiding.

Members of the Committee present: Mary Collins, Dave Dingwall, Lorne McCuish.

Acting Member present: John Rodriguez for David Orlikow.

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Margaret Smith, Research Officer.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the subject of misleading advertising.

The Committee proceeded to consider the document entitled "Summary of Submissions made to the Standing Committee on Consumer and Corporate Affairs on the subject of misleading advertising", and the proposed outline of the Report.

It was agreed,—That the Committee seek permission from the House to travel to Toronto, Ontario on June 15, 1988 for the purpose of attending a Conference on Consumer Protection, and that the Committee pay the expenses incurred by one member of each party for transportation, registration fees, hotel accommodation and meals.

At 4:43 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, MAY 25, 1988
(52)

The Standing Committee on Consumer and Corporate Affairs met *in camera* at 3:40 o'clock p.m., this day, in room 208, West Block, the Chairperson, Mary Collins, presiding.

Members of the Committee present: Mary Collins, Dave Dingwall, Ricardo Lopez, Peter Peterson, Joe Reid, John Rodriguez.

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Margaret Smith, Research Officer.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the subject of misleading advertising.

The Committee commenced consideration of the Draft Report on Misleading Advertising.

At 3:50 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, MAY 31, 1988
(53)

The Standing Committee on Consumer and Corporate Affairs met *in camera* at 3:46 o'clock p.m., this day, in room 208, West Block, the Chairperson, Mary Collins, presiding.

Members of the Committee present: Mary Collins, Dave Dingwall, Ricardo Lopez, Peter Peterson, Joe Reid.

Acting Member present: John Rodriguez for David Orlikow.

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Margaret Smith, Research Officer.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the subject of misleading advertising.

The Committee resumed consideration of the Draft Report on Misleading Advertising.

At 5:12 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, JUNE 7, 1988
(54)

The Standing Committee on Consumer and Corporate Affairs met *in camera* at 4:01 o'clock p.m., this day, in room 306, West Block, the Chairperson, Mary Collins, presiding.

Members of the Committee present: Mary Collins, Dave Dingwall, Peter Peterson, Joe Reid.

Acting Member present: John Rodriguez for David Orlikow.

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Margaret Smith, Research Officer.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the subject of misleading advertising.

The Committee resumed consideration of the Draft Report on Misleading Advertising.

At 5:53 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, JUNE 8, 1988
(55)

The Standing Committee on Consumer and Corporate Affairs met *in camera* at 3:42 o'clock p.m., this day, in room 208, West Block, the Chairperson, Mary Collins, presiding.

Members of the Committee present: Mary Collins, Dave Dingwall, Ricardo Lopez, Lorne McCuish.

Acting Member present: John Rodriguez for David Orlikow.

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Margaret Smith, Research Officer.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the subject of misleading advertising.

The Committee resumed consideration of the Draft Report on Misleading Advertising.

At 4:35 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, JUNE 21, 1988
(56)

The Standing Committee on Consumer and Corporate Affairs met *in camera* at 3:39 o'clock p.m., this day, in room 306, West Block, the Chairperson, Mary Collins, presiding.

Members of the Committee present: Mary Collins, Dave Dingwall, Lorne McCuish.

Acting Members present: Allan McKinnon for Joe Reid; John Rodriguez for David Orlikow.

In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament: Margaret Smith, Research Officer.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the subject of misleading advertising.

The Committee resumed consideration of the Draft Report on Misleading Advertising.

It was agreed,—That the draft Report, as amended, be adopted as the Committee's Third Report to the House and that the Chairperson be authorized to make such typographical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the draft Report and that the Chairperson be instructed to present the said Report to the House.

It was agreed,—That pursuant to Standing Order 99(2), the Committee request that the government table, within 150 days, a comprehensive response to its Third Report.

It was agreed,—That the Committee print 2,000 copies of its Third Report to the House in tumble bilingual format with a distinctive cover.

It was agreed,—That the Committee hold a press conference following the tabling of its Report to the House.

At 4:00 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Chevrier
Clerk of the Committee

Membres suppléants présents: Allan McKinnon remplace Joe Reid; John Rodriguez remplace David Orlikow.

Aussi présente: De la Bibliothèque du Parlement: Margaret Smith, attachée de recherche.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude de la question de la publicité trompeuse.

Le Comité reprend l'étude du projet de rapport sur la publicité trompeuse.

Il est convenu, — Que le projet de rapport sous sa forme modifiée, soit adopté à titre de Troisième Rapport du Comité à la Chambre et que la présidente soit autorisée à y apporter les modifications d'ordre typographique ou rédactionnel nécessaires, sans toutefois en changer la teneur, et que la présidente reçoive instruction de présenter ledit rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que conformément à l'article 99(2) du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à son Troisième Rapport à l'intérieur d'un délai de 150 jours.

Il est convenu, — Que le Comité fasse imprimer, tête-bêche, dans les deux langues officielles 2 000 exemplaires de son Troisième Rapport à la Chambre, revêtu d'une couverture distincte.

Il est convenu, — Que le Comité tienne une conférence de presse suite au dépôt de son rapport à la Chambre.

À 16 h 00, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

Le greffier du Comité
Richard Chevrier

Membres présents: Mary Collins, Dave Dingwall, Lorne McCuish.

Le Comité permanent de la Consommation et des Corporations se réunit à huis clos à 15 h 39 dans la salle 306, édifice de l'Quest, sous la présidence de Mary Collins, présidente.

(56)

LE MARDI 21 JUIN 1988

À 16 h 35, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

Le Comité reprend l'étude du projet de rapport sur la publicité trompeuse.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude de la question de la publicité trompeuse.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Smith, attachée de recherche.

Membre suppléant présent: John Rodriguez remplace David Orlikow.

Membres du Comité présents: Mary Collins, Dave Dingwall, Ricardo Lopez, Lorne McCuish.

Le Comité permanent de la consommation et des corporations se réunit à huis clos, aujourd'hui à 15 h 42, dans la pièce 208 de l'édifice de l'Quest, sous la présidence de Mary Collins, (présidente).

(55)

LE MERCREDI 8 JUIN 1988

À 17 h 53, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

Le Comité reprend l'étude du projet de rapport sur la publicité trompeuse.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude de la question de la publicité trompeuse.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Smith, attachée de recherche.

Membre suppléant présent: John Rodriguez remplace David Orlikow.

Peterson, Joe Reid.

Membres du Comité présents: Mary Collins, Dave Dingwall, Peter

*l'Quest, sous la présidence de Mary Collins, (présidente).
Le Comité permanent de la consommation et des corporations se
réunit à huis clos, aujourd'hui à 16 h 01, dans la pièce 306 de l'édifice de*

(54)

LE MARDI 7 JUIN 1988

présidente.

À 17 h 12, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la

trompense.

Le Comité reprend l'étude du projet de rapport sur la publicité

trompense.

*Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du
Règlement, le Comité reprend l'étude de la question de la publicité*

*Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du
Parlement: Margaret Smith, attachée de recherche.*

Membre suppléant présent: John Rodriguez remplace David Orlikow.

Lopez, Peter Peterson, Joe Reid.

Membres du Comité présents: Mary Collins, Dave Dingwall, Ricardo

*Le Comité permanent de la consommation et des corporations se
réunit à huis clos, aujourd'hui à 15 h 46, dans la pièce 208 de l'édifice de
l'Quest, sous la présidence de Mary Collins, (présidente).*

(53)

LE MARDI 31 MAI 1988

présidente.

À 15 h 50, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la

trompense.

Le Comité entreprend l'étude du projet de rapport sur la publicité

Membres du Comité présents: Mary Collins, Dave Dingwall, Lorne McCusich.

Membre suppléant présent: John Rodriguez remplace David Orlikow.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Smith, attachée de recherche.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude de la question de la publicité trompeuse.

Le Comité entreprend l'étude du document intitulé, *Sommaire des présentations faites devant le Comité permanent de la consommation et des corporations concernant la question de la publicité trompeuse*, et la ligne directrice du rapport.

Il est convenu,—Que le Comité obtienne de la Chambre la permission de se rendre à Toronto, le 15 juin 1988, pour assister à la conférence sur la protection du consommateur; et que le Comité rembourse à un membre de chaque parti, les frais de déplacement et d'inscription, ainsi que les nuitées et les repas.

À 16 h 43, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE MERCREDI 11 MAI 1988
(52)

Le Comité permanent de la consommation et des corporations se réunit à huis clos, aujourd'hui à 15 h 40, dans la pièce 208 de l'édifice de l'Quest, sous la présidence de Mary Collins, (*présidente*).

Membres du Comité présents: Mary Collins, Dave Dingwall, Ricardo Lopez, Peter Peterson, Joe Reid, John Rodriguez.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Smith, attachée de recherche.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude de la question de la publicité trompeuse.

PROCES-VERBAUX

[Traduction]

LE JEUDI 5 MAI 1988

(50)

Le Comité permanent de la consommation et des corporations se réunit à huis clos, aujourd'hui à 9 h 42, dans la pièce 208 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Mary Collins, (*présidente*).

Membres du Comité présents: Mary Collins, Dave Dingwall, Lorne McCuish, Joe Reid.

Membre suppléant présent: John Rodriguez remplace David Orlikow.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Margaret Smith, attachée de recherche.

Conformément au mandat que lui confie le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude de la question de la publicité trompeuse.

Le Comité entreprend l'étude du document intitulé, *Sommaire des présentations faites devant le Comité permanent de la consommation et des corporations concernant la question de la publicité trompeuse*, ainsi que la ligne directrice du rapport.

Il est convenu,—Que le Comité permette à un membre de chaque parti d'assister à la conférence sur la protection du consommateur, laquelle se tiendra à Toronto, en Ontario, le 15 juin 1988; et que le Comité rembourse aux participants les frais de déplacement, de séjour et d'inscription.

À 11 heures, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE MERCREDI 11 MAI 1988

(51)

Le Comité permanent de la consommation et des corporations se réunit à huis clos, aujourd'hui à 15 h 59, au 151 de la rue Sparks, pièce 705, sous la présidence de Mary Collins, (*présidente*).

DEMANDE POUR UNE RÉPONSE GLOBALE PAR LE GOUVERNEMENT

Conformément au paragraphe 99(2) du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse à ce rapport dans les cent cinquante (150) jours.

Un exemplaire des *Procès-verbaux et témoignages* pertinents du Comité permanent de la Consommation et des Corporations, (fascicules 20 à 34 de la deuxième session, trente-troisième législature, ainsi que le fascicule 36 qui inclut le présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,
Mary Collins

Visite du Comité permanent de la Consommation et de Corporations
à Washington D.C. les 29 et 30 mars 1988

Personnes que le Comité a rencontrées

Le 29 mars 1988

L'honorable Mary Azcuenaga,
commissaire,
Federal Trade Commission;

Congressman Bob Whittaker,
Chambres des représentants;

Richard Huberman,
avocat principal,
*House Sub-Committee on Commerce,
Consumer Protection and Competitiveness*;

Ralph Nader,
défenseur des droits des consommateurs.

Le 30 mars 1988

William MacLeod,
directeur,
*Bureau of Consumer Protection,
Federal Trade Commission*;

Lee Peeler,
directeur associé, *Advertising Practices,
Bureau of Consumer Protection,
Federal Trade Commission*;

Mark Silvergeld,
directeur,
Consumers Union.

Fascicule n°	Date	Organisations et témoins
34	Le mardi 22 mars 1988	<p>Ministère de la Consommation et des Corporations :</p> <p>Ian D. Clark, sous-ministre;</p> <p>Klaus Decker, directeur, Directions des pratiques commerciales (publicité trompeuse);</p> <p>Mel Cappe, sous-ministre adjoint, Bureau de la coordination de politiques.</p>

Organisations et témoins	Date	Fascicule n°
Société des Fabricants canadiens de produits alimentaires (F.C.P.A.) : Marilyn Knox, vice-présidente;	Le jeudi 25 février 1988	31
Bob Millar, vice-président, Commercialisation, Nabisco Brands Limited, membre du conseil de commercialisation de la société F.C.P.A.;		
Ed Marra, vice-président, division des produits congelés, Les Entreprises Nestlé Limitée, membre du conseil de commercialisation de la société F.C.P.A.	Le jeudi 3 mars 1988	32
Association pour la protection des automobilistes : John Terauds, directeur de la recherche.	Le mercredi 16 mars 1988	33
Bertrand, Robert, ancien sous-ministre adjoint, Bureau de la politique de concurrence, ministère de la Consommation et des Corporations.		

Organisations et témoins	Date	Fascicule n°
Centre de recherche sur l'intérêt public : M ^e Andrew Roman, directeur exécutif et avocat général; M ^e Rob Horwood, avocat.	Le jeudi 28 janvier 1988	28
Association des consommateurs du Canada : Andrew Cohen, directeur général; Marilyn Lister, membre du conseil de la direction et présidente du conseil consultatif en matière de politique; Kathleen Stephenson, directeur, Politique de l'association.	Le mardi 23 février 1988	29
Association canadienne du marketing direct : Terence Belgium, président. Toronto Star : Marilyn Anderson, journaliste, questions relatives à la consommation.	Le jeudi 25 février 1988	30

Organisations et témoins	Date	Fascicule n°
Conseil canadien du commerce de détail : Alasdair McKichan, président;	Le mardi 15 décembre 1987	26
James H. Farrell, président du Comité de la législation et vice-président, avocat-conseil général et secrétaire de Loblaw Companies Ltd.; Michael Butler, membre du Comité de la législation et secrétaire adjoint et avocat-conseil, Sears Limited.	Le jeudi 21 janvier 1988	27
Conseil canadien des bureaux d'éthique commerciale : Julien Guernon, président;	Le jeudi 21 janvier 1988	27
Jean Bédard, directeur. Institut de la publicité canadienne : Keith McKerracher, président; Claude R. Thomson, conseiller juridique.		

Organisations et témoins	Date	Fascicule n°
Arnold V. Raison, expert-conseil principal; Raymond Chepesuk, commissaire adjoint. Fondation canadienne de la publicité :	Le mardi 8 décembre 1987	24
Alan Rae, président; Suzanne Keeler, directeur, Division consultative; Niquette Delage, directeur général, Conseil des normes de publicité.		
Corporation professionnelle des diététistes du Québec :		
Lise Bertrand, présidente, Comité des affaires publiques; Janine Desrosiers Choquette, secrétaire et directeur général; Hélène Tremblay, diététiste.	Le jeudi 10 décembre 1987	25
Belobaba, Edward P. avocat, associé avec Gowling et Henderson.		

ANNEXE II

Témoins et Mémoires

Fascicule n°	Date	Organisations et témoins
21	Le jeudi 1 ^{er} octobre 1987	Ministère de la Consommation et des Corporations : Ian D. Clark, sous-ministre; Klaus Decker, directeur, Direction des pratiques commerciales (publicité trompeuse); Carol Knapp, chef, Division des normes des marchandises, Direction des produits de consommation
22	Le mardi 17 novembre 1987	Association canadienne des annonceurs incorporée : John Foss, président; Brenda Andrachuk, présidente du conseil d'administration.
23	Le jeudi 19 novembre 1987	Conseil consultatif de publicité pharmaceutique : Michael J. Farley, vice-président; Murray D. Shantz, commissaire;

reached by the representation or testimonial;
and
(d) the measures referred to in paragraph (c), except where the representation or testimonial related to a security, were taken forthwith after the representation was made or the testimonial was published.

Exception

(3) Subsection (2) does not apply in respect of a person who, in Canada, on behalf of a person outside Canada, makes a representation to the public or publishes a testimonial. 1974-75-76, c. 76, s. 18.

(3) Le paragraphe (2) ne s'applique pas à la personne qui, au Canada, donne des indications au public ou publie une attestation pour le compte d'une personne se trouvant à l'étranger. 1974-75-76, c. 76, art. 18.

(d) les mesures mentionnées à l'alinéa c) ont été prises sans délai après la publication des indications ou de l'attestation, sauf lorsque celles-ci concernent des valeurs mobilières.

Exception

mode of chance, skill or mixed chance and skill whatever unless such contest, lottery, game or disposal would be lawful except for this section and unless

(a) there is adequate and fair disclosure of the number and approximate value of the prizes, of the area or areas to which they relate and of any fact within the knowledge of the advertiser that affects materially the chances of winning;

(b) distribution of the prizes is not unduly delayed; and

(c) selection of participants or distribution of prizes is made on the basis of skill or on a random basis in any area to which prizes have been allocated.

(2) Any person who violates subsection (1) is guilty of an offence and is liable

(a) on conviction on indictment, to a fine in the discretion of the court or to imprisonment for five years or to both; or
(b) on summary conviction, to a fine of twenty-five thousand dollars or to imprisonment for one year or to both. 1974-75-76, c. 76, s. 18.

Defence

37.3 (1) Sections 36 to 37.2 do not apply to a person who prints or publishes or otherwise distributes a representation or an advertisement on behalf of another person in Canada, where the name and address of that other person and that he accepted the representation or advertisement in good faith for printing, publishing or other distribution in the ordinary course of his business.

Limitation

(2) No person shall be convicted of an offence under section 36 or 36.1, if he established that,

(a) the act or omission giving rise to the offence with which he is charged was the result of error;

(b) he took reasonable precautions and exercised due diligence to prevent the occurrence of such error;

(c) he, or another person, took reasonable measures to bring the error to the attention of the class of persons likely to have been

jeu faisant intervenir le hasard, le talent ou un mélange des deux sous quelque forme que ce soit, à moins que ce concours, cette loterie, ce jeu ou cette attribution ne soit légal en l'absence du présent article et sauf si

(a) le nombre et la valeur approximative du prix, les régions auxquelles ils s'appliquent et tout fait connu de l'annonceur modifiant sensiblement les chances de gain sont convenablement et loyalement divulgués;

(b) la distribution des prix n'est pas indûment retardée; et

(c) le choix des participants ou la distribution des prix sont déterminés en fonction de l'adresse des participants ou au hasard dans toute région à laquelle des prix ont été affectés.

(2) Quiconque contrevient au paragraphe (1) est coupable d'une infraction et passible,

(a) après déclaration de culpabilité à la suite d'une mise en accusation, d'une amende à la discrétion du tribunal ou d'un emprisonnement de cinq ans, ou de l'une et l'autre peine; ou
(b) après déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende de vingt-cinq mille dollars ou d'un emprisonnement d'un an, ou l'une et l'autre peine. 1974-75-76, c. 76, art. 18; 1986, c. 26, art. 37.

Moyen de défense

37.3 (1) Les articles 36 à 37.2 ne s'appliquent pas à la personne qui diffuse, notamment en les imprimant ou en les publiant, des indications ou de la publicité pour le compte d'une autre personne se trouvant au Canada, lorsqu'elle établit qu'elle a obtenu et consigné le nom et l'adresse de cette autre personne et qu'elle a accepté de bonne foi d'imprimer, de publier ou de diffuser de quelque autre façon ces indications ou cette publicité dans le cadre habituel de son entreprise.

Restriction

(2) La personne accusée d'avoir commis une infraction tombant sous le coup des articles 36 ou 36.1 ne peut en être déclarée coupable si elle prouve que

(a) l'infraction résulte d'une erreur;

(b) elle a pris les précautions raisonnables et fait preuve de diligence pour prévenir cette erreur;

(c) elle a pris ou fait prendre des mesures raisonnables pour porter l'erreur à l'attention des personnes susceptibles d'être concernées par les indications ou l'attestation; et

l'autre peine. S.R., c. C-23, art. 37; 1974-75-76, c. 76, art. 18; 1986, c. 26, art. 36.

Vente au-dessus du prix annoncé

37.1 (1) Il est interdit à quiconque fait de la publicité pour la vente ou la location d'un produit sur un marché de le fournir pendant la période et sur le marché que concerne la publicité, à un prix supérieur au prix annoncé.

Peine

(2) Quiconque contrevient au paragraphe (1) est coupable d'une infraction et passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende d'au plus vingt-cinq mille dollars ou d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une et l'autre peine.

Réserve

(3) Le présent article ne s'applique pas (a) à la publicité figurant dans un catalogue qui prévoit clairement que le prix indiqué peut être inexact, si la personne établit cette inexactitude;

(b) à la publicité indiquant un prix corrigé par celle qui suit;

(c) à la vente d'une valeur mobilière obtenue sur le marché libre alors que le prospectus concernant cette valeur n'est pas encore périmé; ou

(d) à la vente d'un produit par une personne ou au nom d'une personne qui n'exploite pas une entreprise portant sur ce produit.

Application

(4) Pour l'application du présent article, la publicité n'est réputée viser que le marché, qu'elle peut raisonnablement atteindre; toutefois, elle peut le limiter notamment à un secteur géographique, un magasin, le rayon d'un magasin, ou la vente par catalogue. 1974-75-76, c. 76, art. 18; 1985, c. 19, art. 189.

Concours publicitaire

*37.2 (1) Nul ne doit, aux fins de promouvoir, directement ou indirectement, soit la vente d'un produit, soit des intérêts commerciaux, quelconques, organiser un concours, une loterie, un jeu de hasard, un jeu d'adresse ou un jeu où se mêlent le hasard et l'adresse, ni autrement attribuer un produit ou autre avantage par un

*[NOTE: L'article 37.2 ne s'applique en aucun cas à un concours, une loterie, un jeu de hasard, un jeu d'adresse ou un jeu où se mêlent le hasard et l'adresse, commençés avant le 1^{er} janvier 1976. (1974-75-76, c. 76, art. 18(2)).]

Sale above advertised price

37.1 (1) No person who advertises a product for sale or rent in a market shall, during the period and in the market to which the advertisement relates, supply the product at a price that is higher than the price advertised.

Punishment

(2) Any person who violates subsection (1) is guilty of an offence and is liable on summary conviction to a fine not exceeding twenty-five thousand dollars or to imprisonment for one year or to both.

Saving

(3) This section does not apply (a) in respect of an advertisement that appears in a catalogue in which it is prominently stated that the prices contained therein are subject to error if the person establishes that the price advertised is in error;

(b) in respect of an advertisement that is immediately followed by another advertisement correcting the price mentioned in the first advertisement;

(c) in respect of the sale of a security obtained on the open market during a period when the prospectus relating to that security is still current; or

(d) in respect of the sale of a product by or on behalf of a person who is not engaged in the business of dealing in that product.

Application

(4) For the purpose of this section, the market to which an advertisement relates shall be deemed to be the market to which the advertisement could reasonably be expected to reach, unless the advertisement defines the market more narrowly by reference to a geographical area, store, department of a store, sale by catalogue or otherwise. 1974-75-76, c. 76, s. 18; 1985, c. 19, s. 189.

Promotional contests

*37.2 (1) No person shall, for the purpose of promoting, directly or indirectly, the sale of a product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, any business interest, conduct any contest, lottery, game of chance or skill, or mixed chance and skill, or otherwise dispose of any product or other benefit by any

*[NOTE: Section 37.2 is not applicable to any contest, lottery, game of chance or skill, or of mixed chance and skill, that commenced before January 1, 1976. (1974-75-76, c. 76, s. 18(2)).]

otherwise permitted by or pursuant to an Act of the legislature of a province. 1974-75-76, c. 76, s. 18.

Definition of "bargain price"

37. (1) For the purposes of this section, "bargain price" means

(a) a price that is represented in an advertisement to be a bargain price, by reference to an ordinary price or otherwise; or

(b) a price that a person who reads, hears or understands to be a bargain price by reason of the prices at which the product advertised or like products are ordinarily sold.

Bait and switch selling

(2) No person shall advertise at a bargain price a product that he does not supply in reasonable quantities having regard to the nature of the market in which he carries on business, the nature and size of the business carried on by him and the nature of the advertisement.

Defence

(3) Subsection (2) does not apply to a person who establishes that

(a) he took reasonable steps to obtain in adequate time a quantity of the product that would have been reasonable having regard to the nature of the advertisement, but was unable to obtain such a quantity by reason of events beyond his control that he could not reasonably have anticipated;

(b) he obtained a quantity of the product that was reasonable having regard to the nature of the advertisement, but was unable to meet the demand therefor because that demand surpassed his reasonable expectations; or

(c) after he became unable to supply the product in accordance with the advertisement, he undertook to supply the same product or an equivalent product of equal or better quality at the bargain price and within a reasonable time to all persons who requested the product and who were not supplied therewith during the time when the bargain price applied and that he fulfilled the undertaking.

Punishment

(4) Any person who violates subsection (2) is guilty of an offence and is liable on summary conviction to a fine not exceeding twenty-five thousand dollars or to imprisonment for one year or to both. R.S., c. C-23, s. 37; 1974-75-76, c. 76, s. 18.

37. (1) Aux fins du présent article, «prix d'occasion» désigne

a) le prix présenté dans une publicité comme étant un prix d'occasion par rapport à un prix habituel ou autrement; ou

b) un prix qu'une personne qui lit, entend ou voit la publicité prendrait raisonnablement pour un prix d'occasion étant donné les prix auxquels le produit annoncé ou des produits similaires sont habituellement vendus.

(2) Nul ne doit faire de la publicité portant qu'il offre à un prix d'occasion un produit qu'il ne fournit pas en quantité raisonnable, eu égard à la nature du marché où il exploite son entreprise, à la nature et à la dimension de l'entreprise qu'il exploite et à la nature de la publicité.

Moyen de défense

(3) Le paragraphe (2) ne s'applique pas à la personne qui établit

a) que, tout en ayant pris des mesures raisonnables pour obtenir en temps voulu le produit en quantités raisonnables eu égard à la nature de la publicité, elle n'a pu obtenir ces quantités par suite d'événements indépendants de sa volonté et qu'elle ne pouvait raisonnablement prévoir;

b) que, tout en ayant obtenu le produit en quantités raisonnables eu égard à la nature de la publicité, elle n'a pu satisfaire la demande de ce produit, celle-ci dépassant ses prévisions raisonnables; ou

c) qu'elle a pris, après s'être trouvée dans l'impossibilité de fournir le produit conformément à la publicité, l'engagement de fournir le même produit, ou un produit équivalent de qualité égale ou supérieure, au prix d'occasion et dans un délai raisonnable à toutes les personnes qui en avaient fait la demande et qui ne l'avaient pas reçu au cours de la période d'application du prix d'occasion et qu'elle a rempli son engagement.

Peine

(4) Quiconque contrevient au paragraphe (2) est coupable d'une infraction et passible sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende d'au plus vingt-cinq mille dollars ou d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une et

Définition de «prix d'occasion»

37. (1) Aux fins du présent article, «prix d'occasion» désigne

a) le prix présenté dans une publicité comme étant un prix d'occasion par rapport à un prix habituel ou autrement; ou

b) un prix qu'une personne qui lit, entend ou voit la publicité prendrait raisonnablement pour un prix d'occasion étant donné les prix auxquels le produit annoncé ou des produits similaires sont habituellement vendus.

(2) Nul ne doit faire de la publicité portant qu'il offre à un prix d'occasion un produit qu'il ne fournit pas en quantité raisonnable, eu égard à la nature du marché où il exploite son entreprise, à la nature et à la dimension de l'entreprise qu'il exploite et à la nature de la publicité.

Moyen de défense

(3) Le paragraphe (2) ne s'applique pas à la personne qui établit

a) que, tout en ayant pris des mesures raisonnables pour obtenir en temps voulu le produit en quantités raisonnables eu égard à la nature de la publicité, elle n'a pu obtenir ces quantités par suite d'événements indépendants de sa volonté et qu'elle ne pouvait raisonnablement prévoir;

b) que, tout en ayant obtenu le produit en quantités raisonnables eu égard à la nature de la publicité, elle n'a pu satisfaire la demande de ce produit, celle-ci dépassant ses prévisions raisonnables; ou

c) qu'elle a pris, après s'être trouvée dans l'impossibilité de fournir le produit conformément à la publicité, l'engagement de fournir le même produit, ou un produit équivalent de qualité égale ou supérieure, au prix d'occasion et dans un délai raisonnable à toutes les personnes qui en avaient fait la demande et qui ne l'avaient pas reçu au cours de la période d'application du prix d'occasion et qu'elle a rempli son engagement.

Peine

(4) Quiconque contrevient au paragraphe (2) est coupable d'une infraction et passible sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende d'au plus vingt-cinq mille dollars ou d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une et

Cas où les ventes par recommandation sont permises par la province

(4) Le présent article ne s'applique pas aux systèmes de vente par recommandation autorisés

(a) après déclaration de culpabilité à la suite d'une mise en accusation, d'une amende à la discrétion du tribunal ou d'un emprisonnement de cinq ans, ou de l'une et de l'autre peine; ou

(b) après déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende de vingt-cinq mille dollars ou d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une et l'autre peine.

(3) Quiconque contrevient au paragraphe (2) est coupable d'une infraction et passible, en plus,

(2) Nul ne doit inciter ou inviter une autre personne à participer à un système de vente par recommandation.

(1) Aux fins du présent article, «système de vente par recommandation» désigne un système de vente ou de location d'un produit

Définition de «système de vente par recommandation»

suivant lequel une personne incite une autre personne (la «seconde» personne) à acheter ou à louer un produit et fait valoir que la seconde personne recevra ou pourra recevoir un rabais, une commission ou un autre avantage basé en totalité ou en partie sur des ventes ou des locations du même produit ou d'un autre produit faites à d'autres personnes dont les noms sont fournis par la seconde personne, sans intervention de cette dernière.

Cas où les ventes pyramidales sont permises par la province

(4) Le présent article ne s'applique pas aux systèmes de vente pyramidale autorisés, notamment par un permis, conformément à une loi provinciale. 1974-75-76, c. 76, art. 18.

(a) après déclaration de culpabilité à la suite d'une mise en accusation, d'une amende à la discrétion du tribunal ou d'un emprisonnement de cinq ans, ou de l'une et de l'autre peine; ou

(b) après déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende de vingt-cinq mille dollars ou d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une et l'autre peine.

(3) Quiconque contrevient au paragraphe (2) est coupable d'une infraction et passible, en plus,

(2) Nul ne doit inciter ou inviter une autre personne à participer à un système de vente pyramidale.

éventuel de participation ultérieure au système.

Where referral selling permitted by a province

(4) This section does not apply in respect of a scheme of referral selling that is licensed or

(a) on conviction of the court or to imprisonment for five years or to both; or

(b) on summary conviction, to a fine of twenty-five thousand dollars or to imprisonment for one year or to both.

(3) Any person who violates subsection (2) is guilty of an offence and is liable

(2) No person shall induce or invite another person to participate in a scheme of referral selling.

(1) For the purposes of this section, "scheme of referral selling" means a scheme for the sale or lease of a product whereby one person induces another person (the "second" person) to purchase or lease a product and represents that the second person will or may receive a rebate, commission or other benefit based in whole or in part on sales or leases of the same or another product made, other than by the second person, to other persons whose names are supplied by the second person.

Where pyramid selling permitted by a province

(4) This section does not apply in respect of a scheme of pyramid selling that is licensed or otherwise permitted by or pursuant to an Act of the legislature of a province. 1974-75-76, c. 76, s. 18.

(a) on conviction on indictment, to a fine in the discretion of the court or to imprisonment for five years or to both; or

(b) on summary conviction, to a fine of twenty-five thousand dollars or to imprisonment for one year or to both.

(3) Any person who violates subsection (2) is guilty of an offence and is liable

(2) No person shall induce or invite another person to participate in a scheme of pyramid selling.

Pyramid selling

Definition of "scheme of referral selling"

(i) des ventes ou des locations à la seconde personne;

(ii) des ventes ou des locations effectuées par la seconde personne, ni

(iii) des ventes ou des locations aux consommateurs ou utilisateurs ultimes du même produit ou de l'autre produit auxquelles ne s'attache aucun droit actuel ou

(i) un autre produit, qui ne sont pas ventes ou des locations du même produit ou un autre avantage relativement à des droit de recevoir un rabais, une commission «seconde» personne) qui se voit conférer le loue un produit à une autre personne (la produit suivant lequel une personne vend ou un système de vente ou de location d'un produit où par toute autre personne; et

(b) un système de vente ou de location d'un produit où par toute autre personne; et

(i) relativement à des ventes ou des locations effectuées, autrement que par la première personne, à d'autres participants au système recrutés par la première personne ou toute autre personne; et

(ii) relativement à des ventes ou des locations effectuées, autrement que par la première personne, à d'autres participants au système de vente ou de location d'un produit où par toute autre personne; et

(i) relativement au recrutement d'autres participants au système par la première personne ou toute autre personne, ou

(ii) relativement à des ventes ou des locations effectuées, autrement que par la première personne, à d'autres participants au système de vente ou de location d'un produit où par toute autre personne; et

36.3 (1) Aux fins du présent article, «système de vente pyramidale»

(2) Quiconque contrevient au paragraphe (1) est coupable d'une infraction et passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende n'excédant pas dix mille dollars ou d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une et l'autre peine. 1974-75-76, c. 76, art. 18.

Pénalité

(a) sur le produit ou sur son emballage;

(b) sur quelque chose qui est fixé au produit, à son emballage ou à quelque chose qui sert de support au produit pour l'étalage ou la vente, ou sur quelque chose y est insérée ou jointe; ou

(c) dans un étalage ou de la réclame d'un magasin ou d'un autre point de vente.

bas de deux ou plusieurs prix clairement exprimés, par lui ou pour lui, pour ce produit, pour la quantité dans laquelle celui-ci est ainsi fournis, par lui ou pour lui, pour ce produit, pour la quantité dans laquelle celui-ci est ainsi fournis, au moment où il l'est,

(iii) sales or leases, made to ultimate consumer or users of the same or other product, to which no right of further participation in the scheme, immediate or contingent, is attached.

(i) sales or leases made to the second person, or

(ii) sales or leases made to the second person, or

(iii) sales or leases, made to ultimate consumer or users of the same or other product, to which no right of further participation in the scheme, immediate or contingent, is attached.

(i) in respect of the recruitment into the scheme of other persons either by the first person or any other person, or

(ii) in respect of sales or leases made, other than by the first person, to other persons recruited into the scheme by the first person or any other person; and

(b) a scheme for the sale or lease of a product whereby one person sells or leases a product to another person (the "second" person) who receives the right to receive a rebate, commission or other benefit in respect of sales or leases of the same or another product that are not

Definition of "scheme of pyramid selling"

(2) Any person who violates subsection (1) is guilty of an offence and is liable on summary conviction to a fine not exceeding ten thousand dollars or to imprisonment for one year or to both. 1974-75-76, c. 76, s. 18.

Punishment

(a) on the product, its wrapper or container; (b) on anything attached to, inserted in or accompanying the product, its wrapper or container or anything on which the product is mounted for display or sale; or (c) on an in-store or other point-of-purchase display or advertisement.

prices clearly expressed by him or on his behalf, in respect of the product in the quantity in which it is so supplied and at the time at which it is so supplied,

Double ticketing

36.2 (1) No person shall supply a product at a price that exceeds the lowest of two or more

36.2 (1) Il est interdit à qui que ce soit de fournir un produit à un prix qui dépasse le plus

Double ticketing

1986, c. 26, art. 35.

(b) après déclaration sommaire de culpabilité d'une amende de vingt-cinq mille dollars, ou d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une et l'autre peine. 1974-75-76, c. 76, art. 18;

(b) on summary conviction, to a fine of twenty-five thousand dollars or to imprisonment for one year or to both. 1974-75-76, c. 76, s. 18.

(a) on conviction on indictment, to a fine in the discretion of the court or to imprisonment for five years, or to both; or (b) on summary conviction, to a fine in the discretion of the court or to imprisonment for one year or to both. 1974-75-76, c. 76, s. 18.

Punishment

(2) Any person who violates subsection (1) is guilty of an offence and is liable

(2) Quiconque contrevient au paragraphe (1) est coupable d'une infraction et passible,

Peine

and the representation or testimonial accords with the representation or testimonial previously made, published or approved.

as the case may be, test was made or the testimonial was given, given in writing by the person by whom the and permission to make or publish it was before being made or published, approved (a) the representation or testimonial was,

all was given, as the case may be, or by whom the test was made or the testimonial previously made or published by the person (c) the representation or testimonial was except where he can establish that

product, (b) publish a testimonial with respect to the length of life of the product has been made a test as to the performance, efficacy or (a) make a representation to the public that

interest (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

and the representation or testimonial accords with the representation or testimonial previously made, published or approved.

as the case may be, test was made or the testimonial was given, given in writing by the person by whom the and permission to make or publish it was before being made or published, approved (a) the representation or testimonial was,

all was given, as the case may be, or by whom the test was made or the testimonial previously made or published by the person (c) the representation or testimonial was except where he can establish that

product, (b) publish a testimonial with respect to the length of life of the product has been made a test as to the performance, efficacy or (a) make a representation to the public that

interest (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

Representation as to reasonable test and publication of testimonials

Punishment

(5) Any person who violates subsection (1) is guilty of an offence and is liable

(5) Quiconque contrevient au paragraphe (1) est coupable d'une infraction et passible,

Peine

(a) on conviction on indictment, to a fine in the discretion of the court or to imprisonment for five years or to both; or (b) on summary conviction, to a fine of twenty-five thousand dollars or to imprisonment for one year or to both. R.S., c. C-23, s. 36; 1974-75-76, c. 76, s. 18.

(a) après déclaration de culpabilité à la suite d'une mise en accusation, d'une amende à la discrétion du tribunal ou d'un emprisonnement de cinq ans, ou de l'une et l'autre peine; ou

(b) après déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende de vingt-cinq mille dollars ou d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une et l'autre peine. S.R., c. C-23, art. 36; 1974-75-76, c. 76, art. 18.

(a) after declaration of culpability to a fine in the discretion of the court or to imprisonment for five years or to both; or (b) after summary declaration of culpability, to a fine of twenty-five thousand dollars or to imprisonment for one year or to both. R.S., c. C-23, s. 36; 1974-75-76, c. 76, s. 18.

(a) donner au public des indications selon lesquelles une épreuve de rendement, d'efficacité ou de durée utile d'un produit a été effectuée par une personne, ni (b) publier une attestation relative à ce produit, sauf lorsqu'il peut établir (c) que la personne qui a effectué l'épreuve antérieurement donné ces indications ou ou donné l'attestation, selon le cas, avait publié cette attestation, ou, (d) que la personne qui a effectué l'épreuve préalablement approuvé les indications ou l'attestation et donné par écrit la permission de les donner ou de la publier, et qu'il s'agit des indications approuvées et données ou de l'attestation approuvée et publiée auparavant.

(a) No person shall, for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, any business interest

(b) publish a testimonial with respect to the length of life of the product has been made a test as to the performance, efficacy or (a) make a representation to the public that

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

product, (b) publishing, directly or indirectly, any business use of any product, or for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or (a) No person shall, for the purpose of

Indications relatives à l'épreuve acceptable et publication d'attestations

(2) For the purposes of this section and section 36.1, a representation that is deemed representation to public

(a) expressed on an article offered or displayed for sale, its wrapper or container, inserted in or accompanying an article offered or displayed for sale, its wrapper or container, or anything on which the article is mounted for display or sale,
(c) expressed on an in-store or other point-of-purchase display,
(d) made in the course of in-store, door-to-door or telephone selling to a person as ultimate user, or
(e) contained in or on anything that is sold, sent, delivered, transmitted or in any other manner whatever made available to a member of the public,

shall be deemed to be made to the public by and only by the person who caused the representation to be so expressed, made or contained and, where that person is outside Canada, by

(f) the person who imported the article into Canada, in a case described in paragraph (a), (b) or (e), and
(g) the person who imported the display into Canada, in a case described in paragraph (c).

Idem

(3) Subject to subsection (2), every one who, for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or use of a product or any business interest, supplies to a wholesaler, retailer or other distributor of a product any material or thing that contains a representation of a nature referred to in subsection (1) shall be deemed to have made that representation to the public.

General impression to be considered

(4) In any prosecution for a violation of this section, the general impression conveyed by a representation as well as the literal meaning thereof shall be taken into account in determining whether or not the representation is false or misleading in a material respect.

(2) Aux fins du présent article et de l'article 36.1, des indications données être censées être données au public

(a) qui apparaissent sur un article mis en vente ou exposé pour la vente, ou sur son emballage,
(b) qui apparaissent soit sur quelque chose qui est fixé à un article mis en vente ou exposé pour la vente ou à son emballage ou qui y est inséré ou joint, soit sur quelque chose qui sert de support à l'article pour l'étalage ou la vente,
(c) qui apparaissent à un étalage d'un magasin ou d'un autre point de vente,
(d) qui sont données, au cours d'opérations de vente en magasin, par démarchage ou par téléphone, à un utilisateur éventuel, ou
(e) qui se trouvent dans ou sur quelque chose qui est vendu, envoyé, livré ou transmis au public ou mis à sa disposition de quelque manière que ce soit,
sont réputées être données au public par la seule personne qui est à l'origine de leur divulgation et, lorsque cette personne se trouve à l'extérieur du Canada, par

(f) la personne qui a importé l'article au Canada, dans les cas visés par les alinéas a), b) ou e), et
(g) la personne qui a importé au Canada l'instrument d'étalage, dans les cas visés par l'alinéa c).

Idem

(3) Sous réserve du paragraphe (2), quiconque, aux fins de promouvoir directement ou indirectement soit la fourniture ou l'utilisation d'un produit, soit des intérêts commerciaux quelconques, fournit à un produit de la documentation ou autre chose contenant des indications du genre mentionné au paragraphe (1) est censé avoir donné ces indications au public.

(4) Dans toute poursuite pour violation du présent article, pour déterminer si les indications sont fausses ou trompeuses sur un point important il faut tenir compte de l'impression générale qu'elles donnent ainsi que de leur sens littéral.

Il faut tenir compte de l'impression générale

Loi sur la concurrence

ANNEXE I

36. (1) Nul ne doit, de quelque manière que ce soit, aux fins de promouvoir directement ou indirectement soit la fourniture ou l'utilisation d'un produit, soit des intérêts commerciaux quelconques

(a) donner au public des indications fausses ou trompeuses sur un point important;

(b) donner au public sous la forme d'une déclaration ou d'une garantie visant le rendement, l'efficacité ou la durée utile d'un produit, des indications qui ne se fondent pas sur une épreuve suffisante et appropriée, dont la preuve incombe à la personne qui donne les indications;

(c) donner des indications au public sous une forme qui fait croire qu'il s'agit

(i) d'une garantie de produit, ou

(ii) d'une promesse de remplacer, entretenir ou réparer tout ou partie d'un article ou de fournir de nouveau ou continuer à fournir un service jusqu'à l'obtention du résultat spécifique

si cette forme de prétendue garantie ou promesse est notablement trompeuse ou s'il n'y a aucun espoir raisonnable qu'elle sera respectée; ou

(d) donner au public des indications notablement trompeuses sur le prix auquel un produit ou des produits similaires ont été, sont ou seront habituellement vendus; aux fins du présent alinéa, les indications relatives au prix sont censées se référer au prix que les vendeurs ont généralement obtenu sur le marché correspondant, à moins qu'il ne soit nettement précisé qu'il s'agit du prix obtenu par la personne qui donne les indications ou au nom de laquelle elles sont données.

Publicité trompeuse

36. (1) No person shall, for the purpose of promoting, directly or indirectly, the supply or use of a product or for the purpose of promoting, directly or indirectly, any business interest, by any means whatever,

(a) make a representation to the public that is false or misleading in a material respect;

(b) make a representation to the public in the form of a statement, warranty or guarantee of the performance, efficacy or length of life of a product that is not based on an adequate and proper test thereof, the proof of which lies upon the person making the representation;

(c) make a representation to the public in a form that purports to be

(i) a warranty or guarantee of a product, or

(ii) a promise to replace, maintain or repair an article or any part thereof or to repeat or continue a service until it has achieved a specified result

if such form of purported warranty or guarantee or promise is materially misleading or if there is no reasonable prospect that it will be carried out; or

(d) make a materially misleading representation to the public concerning the price at which a product or like products have been, are or will be ordinarily sold; and for the purposes of this paragraph a representation as to price is deemed to refer to the price at which the product has been sold by sellers generally in the relevant market unless it is clearly specified to be the price at which the product has been sold by the person by whom or on whose behalf the representation is made.

Misleading advertising

- dédommager les personnes qui ont subi une perte financière ou des dommages du fait de sa conduite.
- 5.6 Le Comité recommande d'autoriser le directeur des enquêtes et recherches à exiger le dédommagement des consommateurs lésés comme condition d'une entente de consentement.
- Problèmes particuliers découlant de la Loi sur la concurrence**
- 6.1 Le Comité recommande au directeur des enquêtes et recherches de faire une étude de l'alinéa 36(1)d) de la Loi sur la concurrence afin de clarifier la confusion qui semble exister sur le marché au sujet des prix réguliers et, s'il y a lieu, de proposer des modifications à la Loi.
- 6.2 Le Comité recommande au directeur de consulter toutes les parties intéressées dans le cadre de l'examen de l'alinéa 36(1)d).
- 6.3 Le Comité recommande de modifier la Loi sur la concurrence pour majorer l'amende maximale qui peut être imposée dans le cas d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité : a) à 100 000 \$ en vertu des articles 36, 36.1, 36.3, 36.4, 37, 37.1 et 37.2 de la loi, et b) à 25 000 \$ en vertu de l'article 36.2 de la loi.
- 6.4 Le comité recommande au directeur des enquêtes et recherches d'élaborer des lignes directrices générales au sujet de la détermination des peines qui pourraient être imposées à l'égard des infractions relatives à la publicité trompeuse et aux pratiques commerciales déloyales.
- 6.5 Le Comité recommande de modifier la Loi sur la concurrence pour autoriser le gouverneur en conseil à établir des règlements sur la publication de rectificatifs, notamment sur leur taille, leur contenu, leur forme, ainsi que le lieu et la durée de publication.

- 5.5 Le Comité recommande de modifier la *Loi sur la concurrence* afin d'autoriser le tribunal de juridiction criminelle qui est saisi d'une affaire relative à la publicité trompeuse ou à des pratiques commerciales déloyales, à ordonner au contrevenant de faire.
- 5.4 Le Comité recommande d'indemniser les consommateurs au nom desquels la poursuite indirecte a été intentée en leur versant les dommages-intérêts accordés par le tribunal.
- 5.3 Le Comité recommande d'autoriser le directeur des enquêtes et recherches à intenter une poursuite indirecte au nom d'un groupe de consommateurs lorsqu'il est dans l'intérêt public de le faire.
- 5.2 Le Comité recommande d'inclure dans la *Loi sur la concurrence* un code de procédure qui régirait l'institution et le déroulement des recours collectifs.
- 5.1 Le Comité recommande de modifier la *Loi sur la concurrence* afin d'autoriser les personnes qui ont subi une perte ou un préjudice causé par une publicité trompeuse ou une pratique commerciale déloyale à intenter un recours collectif.

Recours collectifs et autres

- 4.13 Le Comité recommande de modifier la *Loi sur la concurrence* afin d'autoriser le gouverneur en conseil à prendre des règles et des règlements qui définiraient les pratiques commerciales ou les actes qui sont frauduleux ou trompeurs.
- 4.12 Le Comité recommande au directeur des enquêtes et recherches d'encourager les publicitaires à fournir aux consommateurs des données justificatives de la publicité ou, s'il y a lieu, des résumés de vulgarisation de ces données.
- 4.11 Le Comité recommande au directeur des enquêtes et recherches d'élaborer une politique officielle dans laquelle seraient énoncés les paramètres d'un programme de justification de la publicité ainsi que les pratiques et les procédures d'application connexes, conformément à l'exigence mentionnée à la recommandation 4.10.

- 4.4 Le Comité recommande de modifier la Loi sur la concurrence afin d'autoriser le tribunal qui est saisi d'une affaire relative à la publicité trompeuse à ordonner au contrevenant de diffuser une annonce rectificative. Le tribunal devrait notamment être habilité à établir les méthodes à employer, ainsi que le contenu, la forme, la fréquence et la durée de diffusion de la publicité rectificative.
- 4.5 Le Comité recommande de modifier la Loi sur la concurrence afin d'autoriser le tribunal qui est saisi d'une affaire relative à la publicité trompeuse à ordonner au contrevenant de diffuser une annonce rectificative. Le tribunal devrait notamment être habilité à établir les méthodes à employer, ainsi que le contenu, la forme, la fréquence et la durée de diffusion de la publicité rectificative.
- 4.6 Le Comité recommande de faire en sorte que la mesure dont il est question à la recommandation 4.5 s'applique également aux ententes de consentement (voir la recommandation 4.7) et aux poursuites criminelles.
- 4.7 Le Comité recommande de modifier la Loi sur la concurrence afin d'autoriser le directeur des enquêtes et recherches à conclure avec les publicitaires des ententes de consentement ou à leur faire promettre d'observer volontairement la loi, pour que cessent la publicité trompeuse et les pratiques commerciales dolosives.
- 4.8 Le Comité recommande d'obliger le directeur des enquêtes et recherches à tenir un registre public des ententes de consentement et des promesses d'observation volontaire de la loi, à y verser des renseignements touchant le nombre d'ententes conclues, leur contenu et le nom des parties en cause, et à y préciser dans quelle mesure ces ententes ont été respectées.
- 4.9 Le Comité recommande au directeur des enquêtes et recherches d'élaborer des lignes directrices sur la procédure de consentement en ce qui a trait aux infractions relatives aux pratiques commerciales déloyales et à la publicité trompeuse.
- 4.10 Le Comité recommande de modifier la Loi sur la concurrence pour obliger les publicitaires à établir le bien-fondé de leurs allégations avant de diffuser une annonce.
- dans des annonces ultérieures, des faits importants qui avaient été omis au sujet d'un produit ou d'un intérêt commercial.

- 4.3 Le Comité recommande de modifier la *Loi sur la concurrence* afin d'autoriser le tribunal qui est saisi d'une affaire relative à la publicité trompeuse à ordonner au contrevenant de divulguer, vertu de la *Loi sur la concurrence*.
- 4.2 Le Comité recommande d'autoriser le directeur des enquêtes et recherches à présenter des demandes d'injonction au tribunal en vue de l'obtention d'une injonction la protection de l'intérêt public ou l'existence d'une apparence de droit.
- 4.1 Le Comité recommande de modifier les conditions d'obtention d'une injonction provisoire prévues dans la *Loi sur la concurrence* pour faciliter l'obtention d'une injonction dans les cas de publicité trompeuse. Il faudrait aussi songer à alléger le fardeau de la preuve et à établir comme critère principal, pour l'obtention d'une injonction la protection de l'intérêt public ou l'existence d'une apparence de droit.

Mesures administratives de redressement au profit des consommateurs

- 3.5 Le Comité recommande au directeur des enquêtes et recherches de demander aux organismes mentionnés à la recommandation 3.4 de préciser dans leurs rapports le nombre et le genre de plaintes reçues, les mesures qui ont été prises et les noms des personnes qui ont fait l'objet d'une plainte jugée fondée. Il conviendrait aussi de préciser si ces personnes ont respecté les décisions qui ont été prises à leur sujet.
- 3.4 Le Comité recommande au directeur des enquêtes et recherches d'inviter les organismes d'autoréglementation de la publicité à lui soumettre des rapports sur leurs activités relatives à la publicité trompeuse.
- 3.3 Le Comité recommande au directeur des enquêtes et recherches et à la Direction des pratiques commerciales de promouvoir l'uniformisation des définitions, des critères et des normes des divers codes d'autoréglementation de la publicité et de coordonner les efforts à ce chapitre.
- concerné, les plaintes relatives à des questions qui sont régies par les divers codes d'autoréglementation de l'industrie et qui ne tombent pas sous le coup des dispositions relatives à la publicité trompeuse de la *Loi sur la concurrence*.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Application de la loi et sensibilisation

2.1 Le Comité recommande au directeur des enquêtes et recherches et à la Direction des pratiques commerciales de jouer un rôle plus actif pour renseigner les consommateurs et les milieux d'affaires au sujet de la publicité trompeuse et des pratiques commerciales dolosives, et au ministère de la Consommation et des Corporations d'affecter plus de ressources financières et humaines à la mise sur pied de programmes d'information et de sensibilisation dans ce domaine.

2.2 Le Comité recommande au directeur des enquêtes et recherches d'envisager de lancer une campagne d'information sur les pratiques trompeuses et les pratiques commerciales dolosives à l'intention des consommateurs et des milieux d'affaires. La radio, la télévision et le cinéma seraient des moyens tout indiqués à cette fin.

2.3 Le Comité recommande au directeur des enquêtes et recherches de mettre sur pied, au besoin, des programmes d'information et de sensibilisation conjointement avec les milieux d'affaires, des groupes de consommateurs et d'autres organismes.

2.4 Le Comité recommande au ministre de la Consommation et des Corporations de collaborer avec ses homologues provinciaux a) pour coordonner les programmes de sensibilisation et d'information sur la publicité trompeuse et les pratiques commerciales déloyales, b) pour mettre au point des procédures efficaces de règlement des plaintes, et c) pour coordonner les activités liées à l'application de la loi.

Autoreglementation de la publicité par l'industrie

3.1 Le Comité recommande au directeur des enquêtes et recherches de continuer d'encourager l'industrie en général et les entreprises à élaborer des normes de conduite et des lignes directrices relatives à la publicité.

3.2 Le Comité recommande au directeur des enquêtes et recherches de soumettre, au besoin, à l'organisme d'autoreglementation

Renvois

- (1) Consommation et Corporations Canada, *Comment éviter la publicité trompeuse - Lignes directrices* (1983), paragraphe 4-7.
- (2) *Mémoire*, Institut de la publicité canadienne, p.9.
- (3) *Mémoire*, Conseil canadien du commerce du détail, décembre 1987, p. 13.
- (4) *Procès-verbaux*, fascicule no 29 (23 février 1988), 29:12.
- (5) Consommation et Corporations Canada, *Bulletin de la publicité trompeuse, no 1, 1988, p. 1-4.*
- (6) *Mémoire*, Conseil canadien des bureaux d'éthique commerciale, 21 janvier 1988, p. 10.
- (7) *Mémoire*, Centre de recherche sur l'intérêt public, janvier 1988, p.5.
- (8) *Mémoire*, Centre de recherche sur l'intérêt public, janvier 1988, p.5.
- (9) *Procès-verbaux*, fascicule no 34 (22 mars 1988), 34:17.
- (10) *Procès-verbaux*, fascicule no 34 (22 mars 1988), 34:17.
- (11) *Procès-verbaux*, fascicule no 34 (22 mars 1988), 34:17.
- (12) *Procès-verbaux*, fascicule no 34 (22 mars 1988), 34:17.
- (13) *Procès-verbaux*, fascicule no 34 (22 mars 1988), 34:17.
- (14) *Procès-verbaux*, fascicule no 34 (22 mars 1988), 34:17.
- (15) *Procès-verbaux*, fascicule no 34 (22 mars 1988), 34:17.
- (16) *Procès-verbaux*, fascicule no 26 (15 décembre 1987), 26:11.

6.5 Le Comité recommande de modifier la Loi sur la concurrence pour autoriser le gouverneur en conseil à établir des règlements sur la publication de rectificatifs, notamment sur leur taille, leur contenu, leur forme, ainsi que le lieu et la durée de publication.

Recommandation :

Le Comité pense que les consommateurs sont mal renseignés au sujet de faire paraître un rectificatif au même endroit dans un journal, ou dans un délai de 24 heures. Toutefois, il demande instamment aux publicitaires de prendre des mesures rectificatives immédiates au point de vente et de faire en sorte que les rectificatifs portent vraiment l'erreur à l'attention des consommateurs. À cet égard, le Comité souscrit aux mesures énoncées dans les *Lignes directrices sur la publicité trompeuse*, mais propose aussi l'adoption d'un mécanisme de réglementation plus officiel.

Selon le Conseil canadien du commerce de détail, il y a peu de chances qu'une personne ayant pris connaissance d'une annonce comportant une erreur prenne également connaissance du rectificatif. À son avis, la publication de rectificatifs s'apparente à une mesure disciplinaire pour l'annonceur et ne donne rien de plus au public. Il pense qu'il serait préférable d'afficher des rectificatifs dans les magasins.¹⁶ Un certain nombre de témoins ont indiqué que les rectificatifs étaient utiles et devraient avoir au moins les mêmes dimensions que l'annonce originale.

La Loi sur la concurrence ne contient aucune disposition sur la forme, le contenu ou la façon dont les rectificatifs ou la publicité rectificative doivent être faits. Toutefois, dans les *Lignes directrices sur la publicité trompeuse*, on indique qu'outre la publication de rectificatifs dans le média concerné, les mesures suivantes devraient être prises, s'il y a lieu : a) lorsqu'une annonce comportant une erreur, qui a paru dans un journal, est affichée dans un magasin, le rectificatif doit être aussi en vue que l'annonce, dans les encarts publicitaires, les rectificatifs doivent être placés au point de vente immédiatement, c) les rectificatifs doivent être placés au point de vente immédiatement, d) les rectificatifs doivent paraître dans le même média que l'annonce, et e) les erreurs dans les catalogues doivent être portées à l'attention de l'acheteur non pas au moment de la livraison mais au moment de la commande.¹⁵

Le paragraphe 37.3(2) de la *Loi sur la concurrence* donne un moyen de défense à la personne accusée d'une infraction tombant sous le coup des articles 36 ou 36.1. En effet, ne peut être déclarée coupable la personne qui prouve que : a) l'infraction résulte d'une erreur, b) elle a fait preuve de diligence pour prévenir l'erreur, et c) elle a pris des mesures raisonnables immédiatement après que l'erreur a été commise pour la porter à l'attention des personnes qui auraient pu être trompées. En outre, l'alinéa 37.1(3)(b) prévoit que l'interdiction relative à la vente d'un produit à un prix supérieur au prix annoncé ne s'applique pas à une annonce qui est immédiatement suivie d'une autre annonce rectifiant le prix.

C. Rectificatifs en cas d'erreur

6.4 Le comité recommande au directeur des enquêtes et recherches d'élaborer des lignes directrices générales au sujet de la détermination des peines qui pourraient être imposées à l'égard des infractions relatives à la publicité trompeuse et aux pratiques commerciales déloyales.

Recommandation :

Concrètement, la rédaction de déclarations sur les conséquences possibles et d'un mémoire par la Direction des pratiques commerciales à l'intention des procureurs, est essentielle pour obtenir de meilleurs résultats dans les cas individuels. Cependant, le Comité aimerait que la Direction élabore une démarche plus générale à l'égard de la détermination de la peine. À cette fin, il estime qu'il serait opportun d'élaborer des lignes directrices générales. Celles-ci, qui comprendraient des facteurs et des principes concernant la détermination de la peine, pourraient être communiquées aux procureurs, aux juges et au public, par le directeur.

6.3 Le Comité recommande de modifier la *Loi sur la concurrence* pour majorer l'amende maximale qui peut être imposée dans le cas d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité : a) à 100 000 \$ en vertu des articles 36, 36.1, 36.3, 36.4, 37, 37.1 et 37.2 de la loi, et b) à 25 000 \$ en vertu de l'article 36.2 de la loi.

Recommandation :

D'autres témoins ont proposé que des instructions plus précises soient données aux procureurs au sujet du montant des amendes ou que des lignes directrices en matière de détermination de la peine soient élaborées à l'intention des juges. Certains ont dit que la Loi elle-même devrait contenir des indications plus spécifiques quant au genre d'amende à imposer pour chaque infraction.⁹ Dans le mémoire qu'il a soumis au Comité, l'Institut de la publicité canadienne a cité des exemples d'écarts, selon lui considérables, entre des amendes imposées pour des infractions similaires. À son avis, il est essentiel d'élaborer des lignes directrices de façon que les sanctions imposées soient raisonnablement proportionnelles à la gravité de l'infraction.¹⁰

Les porte-parole du ministère de la Consommation et des Corporations ont admis que les amendes n'étaient pas uniformes dans tout le Canada, mais selon eux, les tribunaux tiennent de plus en plus compte des torts causés au public par la publicité trompeuse et les pratiques commerciales déloyales.¹¹ Dans un récent numéro du *Bulletin de la publicité trompeuse*, la Direction des pratiques commerciales faisait état de statistiques qui confirmaient l'augmentation du montant moyen des amendes infligées aux publicitaires en vertu de l'alinéa 36(1)a) de la Loi, sans doute parce que les tribunaux adoptent une attitude plus sévère à l'égard de ceux qui cherchent intentionnellement à tromper le public.¹² Ils ont en outre fait savoir au Comité qu'il était d'usage au Ministère de rédiger, à l'intention du procureur général, «une déclaration sur les conséquences possibles ainsi qu'un mémoire» donnant un aperçu des facteurs entourant un cas donné et contenant des suggestions quant à la peine à imposer.¹³

Selon le Comité, il serait important que les amendes imposées pour publicité trompeuse soient uniformes. En outre, le montant actuel des amendes imposées n'est peut-être pas suffisant pour constituer un facteur de dissuasion. En effet, selon une évaluation du programme des pratiques commerciales faite par le ministère de la Consommation et des Corporations en 1986, les membres des milieux d'affaires trouvent que les amendes sont peu élevées, comparativement aux profits que peut rapporter une publicité trompeuse.¹⁴ Le Comité se demande si le fait de relever les amendes maximales prévues dans la Loi sur la concurrence aurait pour effet de faire augmenter le montant des amendes réellement imposées. Il reste cependant qu'en augmentant le montant des amendes prévues, on montrerait que le gouvernement ne prend pas ces infractions à la légère et on encouragerait les tribunaux à sanctionner plus sévèrement ces crimes économiques.

B. Variabilité des sanctions

La *Loi sur la concurrence* énonce les sanctions visant les infractions de publicité trompeuse et de pratiques commerciales déloyales. Les personnes condamnées en vertu des articles 36 (publicité trompeuse), 36.1 (arrestations), 36.3 (ventes pyramidales), 36.4 (ventes par recommandation) et 37.2 (concours publicitaires) sont passibles : (1) sur déclaration de culpabilité à la suite d'une mise en accusation, d'une amende à la discrétion du tribunal ou d'un emprisonnement de cinq ans, ou les deux; (2) sur déclaration sommaire de culpabilité par la Couronne, d'une amende d'au plus 25 000 \$ ou d'un emprisonnement d'un an, ou les deux. Les personnes coupables d'infractions aux articles 37 (ventes à prix d'appel) et 37.1 (vente au-dessus du prix annoncé) sont passibles, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende d'au plus 25 000 \$ et d'un emprisonnement d'un an, ou les deux. Les personnes coupables de double étiquetage (article 36.2) sont passibles, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende d'au plus 10 000 \$ ou d'un emprisonnement d'un an, ou les deux.

Les tribunaux imposent rarement des peines d'emprisonnement, mais les amendes sont très nombreuses. D'après le *Bulletin de la publicité trompeuse*, le montant total des amendes imposées pour publicité trompeuse et pour pratiques commerciales déloyales s'est élevé à 747 670 \$ en 1986-1987. Le montant moyen des amendes pour contravention à la disposition générale sur la publicité trompeuse, l'alinéa 36(1)a), était de 6 732 \$. Les amendes les plus élevées imposées à une société et à un particulier ont été de 90 000 \$ et de 35 000 \$ respectivement.⁵

Certaines organisations qui ont comparu devant le Comité ont exprimé des réserves au sujet du montant des amendes imposées par les tribunaux pour publicité trompeuse. Le Conseil canadien des bureaux d'éthique commerciale est d'avis que les montants maximums fixés dans la *Loi sur la concurrence* étaient suffisamment élevés pour dissuader les contrevenants, mais il s'est demandé si le montant effectif des amendes imposées par les tribunaux était suffisant pour agir comme facteur de dissuasion à l'égard de la publicité trompeuse.⁶ L'Association des consommateurs du Canada a dit elle aussi qu'on pouvait les assimiler à un droit à payer pour avoir un commerce.⁷ En ce qui concerne les crimes économiques comme la publicité trompeuse, le Centre de recherche sur l'intérêt public a dit douter de l'efficacité de sanctions pénales qui ne sont pas structurées de manière à compenser ou à recouvrer les gains réalisés illégalement.⁸

Le Comité note avec intérêt que la loi sur la protection du consommateur qu'a votée le Royaume-Uni en 1987, prévoit l'adoption d'un code de conduite devant renfermer des lignes directrices permettant d'éviter les indications de prix trompeuses et encourager les milieux d'affaires à employer de bonnes pratiques de fixation des prix. Cette loi autorise aussi le gouvernement à établir des règlements qui porteront notamment sur la façon dont les indications de prix peuvent être données. Selon le Comité, il serait tout à fait indiqué d'établir des règlements sur les questions qui tombent sous le coup de l'alinéa 36(1)(d) de la Loi sur la concurrence en vertu du pouvoir de réglementation dont il est question au chapitre 4.

6.2 Le Comité recommande au directeur de consulter toutes les parties intéressées dans le cadre de l'examen de l'alinéa 36(1)(d).

6.1 Le Comité recommande au directeur des enquêtes et recherches de faire une étude de l'alinéa 36(1)(d) de la Loi sur la concurrence afin de dissiper la confusion qui semble exister sur le marché au sujet des prix réguliers et, s'il y a lieu, de proposer des modifications à la Loi.

Recommandations :

Le Comité admet que ni les consommateurs ni les gens d'affaires ne semblent bien savoir ce qui constitue un prix de solde. De plus, avec la multiplication des soldes, les consommateurs ont de plus en plus de mal à déterminer s'ils obtiennent vraiment une aubaine. Un examen des statistiques sur les infractions de publicité trompeuse révèle que le nombre des poursuites intentées pour convention à l'alinéa 36(1)(d) vient immédiatement après le nombre des poursuites intentées pour convention à la disposition générale sur la publicité trompeuse, l'alinéa 36(1)(a). Le grand nombre de cas relatifs à l'alinéa 36(1)(d) ne signifie pas nécessairement que la notion de prix régulier est mal comprise, mais le Comité estime que les préoccupations formulées par les consommateurs et par les gens d'affaires à ce sujet justifient que le Directeur revoie la question.

L'ACC considère elle aussi que les comparaisons entre un prix spécial et le prix suggéré par le fabricant sont trompeuses.

Un cerf-volant n'est pas un cerf, ni le chèvrefeuille une chèvre. Les aubaines, quel que soit le terme que l'on utilise, n'en sont pas, à moins que l'on offre aux clients un véritable rabais sur les prix de vente habituels. C'est une constatation fort simple, mais la chose se fait de plus en plus rare.⁴

CHAPITRE 6 - PROBLÈMES PARTICULIERS DÉCOULANT DE LA LOI SUR LA CONSCURRENCE

A. Prix régulier

Certains témoins ont discuté des dispositions de la *Loi sur la concurrence* portant sur le prix auquel un produit est habituellement ou régulièrement vendu. Aux termes de l'alinéa 36(1)(d), il est interdit de «donner au public des indications notablement trompeuses sur le prix auquel un produit ou des produits similaires ont été, sont ou seront habituellement vendus...». Par indications sur le prix, on entend le prix auquel le produit est ordinairement vendu dans un marché donné, à moins que l'on ne précise qu'il s'agit du propre prix de vente de l'annonceur.

Selon le directeur des enquêtes et recherches, un prix régulier doit concerner un volume de vente assez important. Dans ses lignes directrices, le Ministère précise que si le prix d'un produit est relevé pendant quelques semaines, au cours desquelles les ventes ont été peu nombreuses, et qu'il est par la suite réduit, le détaillant ne doit pas prétendre que le prix gonflé était le prix régulier.¹ En outre, les comparaisons de prix avec le prix suggéré par le fabricant ne sont pas considérées comme fiables car de nombreux produits sont souvent vendus à des prix réguliers notablement inférieurs à ce prix.

Le Conseil canadien du commerce de détail (CCCD) et l'Institut de la publicité canadienne (IPC) ont tous deux affirmé au Comité que les gens d'affaires ne savaient pas du tout ce que l'on entendait au juste par l'expression «prix régulier». Faisant remarquer que les soldes et les promotions spéciales s'étaient tant multipliés que les consommateurs attendaient maintenant des soldes au lieu d'acheter les produits aux prix réguliers, l'IPC s'est dit d'avis que le directeur devrait reconsidérer la notion de prix régulier.² Le CCD ne savait pas très bien quel pourcentage des produits devaient être vendus au prix régulier pour répondre au critère actuel. À son avis, il serait peut-être plus opportun d'établir le prix régulier en fonction de la période pendant laquelle les produits ont été vendus à un prix donné plutôt qu'en fonction du nombre de produits vendus à ce prix.³

L'Association des consommateurs du Canada (ACC) a dit au Comité qu'il y avait beaucoup de malentendus chez les consommateurs au sujet des prix durant les soldes. Pour bien faire ressortir son argument, l'ACC a cité l'annonce suivante parue dans un journal d'Ottawa :

- (12) *Ibid.*, p. 212.
- (13) Précité, renvoi 1, p. 142.
- (14) Précité, renvoi 5, p. 90.
- (15) *Ibid.*

- (1) Neil J. Williams, « Actions collectives en dommages-intérêts aux termes de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions » dans *Proposition pour une action collective en matière de législation sur la politique de concurrence*, préparée pour le ministère de la Consommation et des Corporations (1976), p. 23.
- (2) *Ibid.*, p. 1.
- (3) Projet de loi C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, première lecture le 16 mars 1977. Projet de loi C-13, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, première lecture le 18 novembre 1977.
- (4) Consommation et Corporations Canada, *Propositions pour une nouvelle politique de concurrence pour le Canada, deuxième étape*, Modifications à la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, mars 1977, p. 71.
- (5) Chambre des communes, Quatorzième rapport du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques sur la deuxième étape de la politique de concurrence, *Projet de réforme*, le 5 août 1977, p. 92.
- (6) Sénat du Canada, Comité permanent des banques et du commerce, *Rapport provisoire du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce sur la teneur du projet de loi C-42*, le 13 juillet 1977, p. 10.
- (7) *Mémoire*, Centre de recherche sur l'intérêt public, janvier 1988, p. 4.
- (8) *Ibid.*
- (9) *Naken et al. v. General Motors of Canada Ltd. et al.*, (1983) 144 D.L.R. (3d) 385 (R.C.S.) 410.
- (10) Commission de réforme du droit de l'Ontario, *Report on Class Actions* (1982), Vol. 1, p. 117.
- (11) *Ibid.*, p. 211.

Dans le mémoire qu'il a présenté au Comité, le Centre de recherche sur l'intérêt public signale que dans certains cas le Code criminel prévoit l'indemnisation des personnes lésées dans la peine infligée à l'accusé. Ainsi, l'article 653 du *Code criminel* autorise une cour, sur la demande d'une personne lésée, lors de l'imposition de la sentence, à ordonner que l'accusé paie à ladite personne un montant comme réparation ou dédommagement pour la perte de biens ou le dommage à des biens qu'a subis le requérant. Récemment, la Chambre des communes a adopté des modifications pour élargir la portée de cet article.

Le Comité estime qu'il faut, en matière d'indemnisation, étendre les recours au civil par le biais des actions collectives et des actions indirectes. Toutefois, il est également d'avis que la *Loi sur la concurrence* devrait préciser que le dédommagement fait partie intégrante de la peine imposée par le tribunal dans les cas de publicité trompeuse ou de pratiques commerciales déloyales. En outre, le dédommagement des consommateurs lésés devrait être un recours possible pour le directeur des enquêtes et recherches, en plus des procédures de consentement. L'inclusion de ce recours dans la *Loi sur la concurrence*, en multipliant le nombre de cas où celui-ci est possible, indiquerait clairement une intention d'élargir les objectifs de la loi de façon à protéger tout autant les consommateurs que les milieux d'affaires.

Recommandations :

5.5 Le Comité recommande de modifier la *Loi sur la concurrence* afin d'autoriser le tribunal de juridiction criminelle qui est saisi d'une affaire relative à la publicité trompeuse ou à des pratiques commerciales déloyales, à ordonner au contrevenant de dédommager les personnes qui ont subi une perte financière ou des dommages du fait de sa conduite.

5.6 Le Comité recommande d'autoriser le directeur des enquêtes et recherches à exiger le dédommagement des consommateurs lésés comme condition d'une entente de consentement.

Une grande partie des témoignages qu'a recueillis le Comité avaient trait à la nécessité de faire en sorte que la *Loi sur la concurrence* tienne davantage compte des besoins des consommateurs en prévoyant, pour ceux qui ont été bernés par la publicité trompeuse ou des pratiques commerciales déloyales, des moyens pratiques d'obtenir une indemnisation pour les pertes subies. Un certain nombre de témoins estiment que le meilleur moyen serait d'autoriser les actions collectives. D'autres proposent de modifier l'article 31.1 de manière à accorder des dommages-intérêts doubles ou triples dans le cas d'une poursuite au civil.

D. Dédommagement

5.4 Le Comité recommande d'indemniser les consommateurs au nom desquels la poursuite indirecte a été intentée en leur versant les dommages-intérêts accordés par le tribunal.

5.3 Le Comité recommande d'autoriser le directeur des enquêtes et recherches à tenter une poursuite indirecte au nom d'un groupe de consommateurs lorsqu'il est dans l'intérêt public de le faire.

Recommandations :

Compte tenu des conclusions du Comité qui a examiné la proposition de 1977 sur l'action indirecte contenue dans le projet de loi C-42, le Comité tient à souligner qu'une proposition de cette nature doit permettre aux consommateurs d'exercer un recours. De l'avis du Comité, l'action indirecte ne peut être un outil efficace que si les consommateurs peuvent être indemnisés et toucher les dommages-intérêts accordés par le tribunal.

Le Comité estime que l'inclusion d'une disposition sur les actions indirectes dans la *Loi sur la concurrence* profiterait aux consommateurs, surtout quand le montant réclamé est relativement modeste et que les frais inhérents à une poursuite dépasseraient le montant réclamé. En outre, le directeur serait en mesure d'intenter une poursuite au nom des consommateurs dont les causes pourraient avoir une grande incidence sur l'évolution du droit ou un important effet de dissuasion.

qu'il existe un moyen de répartir la somme attribuée à certains ou à la totalité des membres du groupe.¹⁵

Un Comité de la Chambre des communes chargé d'étudier le projet de loi C-42 a souligné que, malgré le bien-fondé du principe des actions indirectes, la proposition du projet de loi, qui prévoyait le versement au Fonds du revenu consolidé de tout montant accordé par le tribunal, ne contribuait pas à corriger le préjudice subi par les consommateurs.¹⁴ Il a donc recommandé que l'administrateur de la politique de la concurrence ne puisse intenter une action indirecte, à moins que le tribunal soit convaincu

Tout comme les actions collectives, l'idée d'une action indirecte intentée par le directeur des enquêtes et recherches au nom de consommateurs ne date pas d'hier. En 1976, l'étude sur les actions collectives recommandait que le directeur soit autorisé à intenter une action au civil au nom d'un groupe de personnes quand une action de ce type semble démesurée.¹³ Selon cette proposition, le projet de loi C-42 aurait conféré à un fonctionnaire, c'est-à-dire à l'administrateur de la politique de la concurrence, le pouvoir d'intenter une action indirecte dans certaines circonstances quand le tribunal a refusé d'autoriser une action collective. Le projet de loi prévoyait que tout montant recouvré au moyen d'une action collective serait versé au Fonds du revenu consolidé.

C. Actions indirectes par le directeur des enquêtes et recherches

Dans la présente étude, les recommandations concernant les actions collectives ne traitent que des cas de publicité trompeuse et de pratiques commerciales déloyales; toutefois, étant donné que la *Loi sur la concurrence* renferme un grand nombre d'infractions, le gouvernement voudra peut-être examiner la possibilité d'autoriser des actions collectives relativement à toute infraction énoncée à la Partie V de la *Loi sur la concurrence*.

5.2 Le Comité recommande d'inclure dans la *Loi sur la concurrence* un code de procédure qui régirait l'institution et le déroulement des recours collectifs.

Recommandation :

La décision rendue dans l'affaire *Naken* semble signifier que les règles régissant l'institution et le déroulement des actions collectives doivent être clairement énoncées. Ces règles pourraient porter sur le barème des frais, l'institution et le déroulement des actions, et la présentation d'avis aux membres du groupe.

5.1 Le Comité recommande de modifier la *Loi sur la concurrence* afin d'autoriser les personnes qui ont subi une perte ou un préjudice causé par une publicité trompeuse ou une pratique commerciale déloyale à intenter un recours collectif.

Recommandation :

Si les provinces modifiaient leurs règles respectives concernant les actions collectives, elles définiraient à cet égard un cadre plus étendu que celui dans lequel s'inscrit la *Loi sur la concurrence*; cependant, cette solution peut s'avérer plus difficile que celle qui consiste à ne modifier qu'une seule loi. De l'avis du Comité, il serait plus commode de modifier la *Loi sur la concurrence* pour autoriser les actions collectives, malgré les limites qu'on lui connaît. Au moins, un recours collectif deviendrait accessible, partout au

Si les provinces modifiaient leurs règles respectives concernant les actions collectives, elles définiraient à cet égard un cadre plus étendu que celui dans lequel s'inscrit la *Loi sur la concurrence*; cependant, cette solution peut s'avérer plus difficile que celle qui consiste à ne modifier qu'une seule loi. De l'avis du Comité, il serait plus commode de modifier la *Loi sur la concurrence* pour autoriser les actions collectives, malgré les limites qu'on lui connaît. Au moins, un recours collectif deviendrait accessible, partout au

De l'avis du Comité, les actions collectives n'étant que théoriquement, et non pas concrètement, accessibles dans tout le Canada, les consommateurs sont dans une impasse et, au bout du compte, traités inéquitablement. Dans les cas de publicité trompeuse, le gouvernement fédéral ou les provinces pourraient trouver une solution. Les provinces pourraient adopter des lois précisant les règles à suivre dans les actions collectives. Quant au gouvernement fédéral, il pourrait modifier la *Loi sur la concurrence* pour autoriser ces recours.

La Commission reconnaît que l'article 31.1 de la *Loi sur la concurrence* peut être invoqué de concert avec les règles provinciales existantes concernant les actions collectives, de manière que les consommateurs qui ont subi des pertes ou des dommages en raison d'une publicité trompeuse puissent se regrouper pour intenter une poursuite. Cependant, compte tenu du jugement rendu dans l'affaire *Naken*, il est probable qu'une action collective intentée en vertu de l'article 31.1 n'aboutisse que dans les quelques provinces qui ont, à l'heure actuelle, des règles de procédure détaillées en ce qui concerne le déroulement de ces actions. Or, actuellement, peu de provinces ont de telles règles.

renforceraient les objectifs de la Loi et permettraient aux consommateurs d'être indemnisés des pertes qu'ils ont subies. La conjugaison de mesures d'initiative publique et privée contribuerait probablement à une application plus efficace de la loi.

pouvait étayer une action aussi complexe et a reconnu « la nécessité d'une législation d'ensemble sur l'exercice et le déroulement des recours collectifs ». Il ressort clairement que toute disposition de la *Loi sur la concurrence* concernant les actions collectives doit, tout au moins, préciser de quelle manière ces actions doivent être intentées et menées.

Le Comité reconnaît que les actions collectives présentent des avantages et des inconvénients. Parmi les avantages, on note une réduction du montant total du litige, l'accessibilité accrue aux tribunaux et l'effet de dissuasion. Les actions collectives ont, entre autres inconvénients, ceux de surcharger le système judiciaire, d'entraîner des faillites attribuables à l'importance des dommages-intérêts accordés, de susciter des poursuites futiles, ainsi qu'une publicité fâcheuse. On a dit des actions collectives qu'elles sont un chantage légalisé qui force les défendeurs à accepter un règlement pour éviter des frais de justice, sans égard au bien-fondé de la cause.

Des observateurs appellent souvent l'expérience des États-Unis en matière d'actions collectives. Le Comité tient toutefois à souligner que, dans un rapport paru en 1982 sur les actions collectives, la Commission de réforme du droit de l'Ontario, après avoir examiné de façon attentive les avantages et les inconvénients éventuels de ce type de recours, a conclu que (traduction libre) « dans les actions collectives, une grande partie des coûts présumés ne sont pas inévitables dans ce type de procédure et peuvent être réduits ou supprimés par l'adoption de garanties appropriées ». ¹⁰ Après avoir examiné les données américaines sur les actions collectives, la Commission a jugé que : (traduction libre) « l'expérience acquise met sérieusement en doute la justesse de nombreux reproches faits aux actions collectives ». ¹¹ Malgré des critiques d'un certain poids, la Commission a conclu que (traduction libre) « on ne peut en toute justice affirmer que toutes les actions collectives ont des inconvénients ». ¹²

Le Comité ne pense pas que l'inclusion d'une procédure relative aux actions collectives dans la *Loi sur la concurrence* ferait affluer les poursuites. Soulignons qu'il n'en a pas été ainsi aux États-Unis, bien que des actions collectives y aient beaucoup retenu l'attention, ni, du reste, au Québec, qui a, en la matière, la législation la plus poussée au Canada. De l'avis du Comité, les avantages que pourraient procurer l'inclusion d'une procédure relative aux actions collectives dans la *Loi sur la concurrence* en dépasseraient de loin les inconvénients. En outre, les actions collectives, en permettant à ceux qui ont été directement lésés par une publicité trompeuse de s'entraider,

Le Comité estime approprié de donner aux consommateurs les moyens dont ils ont besoin pour obtenir réparation lorsqu'ils ont subi une perte ou un préjudice pouvant être causé par une publicité trompeuse. Le recours collectif en est un. Le Comité est au courant des difficultés qu'ont posées les actions collectives intentées dans des provinces qui n'ont pas de législation détaillée concernant l'institution et le déroulement de ces actions. En 1983, des consommateurs ont intenté une action collective en invoquant la règle qui régit ce type de poursuite en Ontario. Il s'agissait de propriétaires de voitures Firenza défectueuses (*Naken c. General Motors of Canada Ltd.*). La Cour suprême du Canada a jugé que la règle en vigueur en Ontario ne

Actuellement, des contraintes financières et autres limitent le pouvoir qu'a la Direction des pratiques commerciales de faire systématiquement et efficacement enquête pour donner suite aux nombreuses plaintes qu'elle reçoit en ce qui concerne la publicité trompeuse. La rareté des ressources disponibles pour la mise en application de la Loi peut réduire l'effet dissuasif des sanctions prévues.

Le CRIP signale que (traduction libre) «étant donné que les préjudices qu'on peut subir à titre individuel en raison d'intractions relatives à la publicité trompeuse sont vraisemblablement très minimes, mais qu'en revanche le total des profits découlant de la publicité trompeuse est vraisemblablement élevé, il faudrait que les consommateurs lésés aient un moyen efficace de recouvrer collectivement leurs dommages-intérêts».7 Toujours selon le Centre, (traduction libre) «...dans la mesure où le recouvrement collectif de ces gains malhonnêtes empêche le responsable de la publicité trompeuse de s'enrichir injustement, l'effet dissuasif de la peine prévue est renforcé».8

En témoignant devant le Comité, des porte-parole des consommateurs ont demandé qu'on inclut une procédure relative aux actions collectives dans la *Loi sur la concurrence*. Le Centre de recherche sur l'intérêt public (CRIP) estime que le recours que permet l'article 31.1 de la Loi n'est pas approprié. L'Association des consommateurs du Canada, le Conseil canadien des bureaux d'éthique commerciale et l'Association pour la protection des automobilistes demandent aussi qu'on autorise les actions collectives.

2. La réforme des recours collectifs

législation sur la concurrence ne contenait pas de dispositions relatives aux actions collectives.

substitue à plusieurs actions séparées que chaque membre du groupe pourrait engager contre le défendeur sur la même question.

Dans la législation canadienne sur la concurrence, le recours collectif n'est pas une nouveauté. En 1976, les auteurs d'une étude commandée par le ministère de la Consommation et des Corporations (ci-après appelée «l'étude sur l'action collective») ont estimé que l'action collective «favoriserait les objectifs sous-jacents de la législation en matière de concurrence² et recommandaient qu'une procédure d'action collective soit incorporée à ce qu'on appelait alors la *Loi sur les enquêtes relatives aux coalitions*. Après la parution de cette étude, deux projets de loi déposés à la Chambre des communes en 1977 dans le but de modifier la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* (les projets de loi C-42 et C-13) proposaient d'autoriser les recours collectifs.³

Les dispositions relatives au recours collectif contenues dans les projets de loi C-42 et C-13 reposaient sur l'hypothèse que l'article 31.1 de la Loi n'offre pas un recours approprié quand les dommages-intérêts sont minimes en regard des frais judiciaires à assumer en cas d'échec de la poursuite.⁴ Les deux projets de loi prévoyaient qu'on pouvait intenté une action collective quand un groupe comptait plusieurs membres et que des questions de droit et de fait identiques se posaient. Le tribunal aurait été tenu de juger, en fonction de certains facteurs, s'il y avait lieu d'autoriser une action collective. Les projets de loi décrivaient de plus en détail la procédure à suivre dans des actions de ce genre.

Le projet de loi C-42 a été examiné par des comités de la Chambre des communes et du Sénat. Celui de la Chambre souscrivait au principe des actions collectives mais il tenait «absolument à s'assurer que, dans la mesure du possible, les actions collectives au Canada évitent quelques-uns des aspects négatifs de l'expérience américaine, tout en prévoyant que de telles poursuites servent de moyen d'aider un bon nombre de personnes qui, en raison de la faible importance de leurs demandes d'indemnité, ne pourraient tenter une action par elles mêmes».⁵ Pour sa part, le comité du Sénat a rejeté toutes les dispositions concernant les actions collectives, invoquant l'article 31.1 de la Loi et affirmant que «l'application plus stricte de la Loi sur la concurrence» suffirait «pour dissuader tout contrevenant éventuel».⁶

Le projet de loi C-42 et le projet de loi C-13 ont expiré au Feuilleton à la fin de la session parlementaire. Les récentes modifications apportées à la

CHAPITRE 5 - RECOURS COLLECTIFS ET AUTRES

A. Article 31.1 de la Loi sur la concurrence

L'article 31.1 de la Loi sur la concurrence reconnaît le droit d'intenter une poursuite au civil relativement à une publicité trompeuse et à d'autres infractions énumérées à la partie V de la Loi. D'une façon plus précise, il autorise toute personne qui a subi une perte ou un préjudice en raison d'une publicité trompeuse à réclamer devant les tribunaux et à recouvrer une somme égale au montant de la perte ou du préjudice subi. On s'attendait à ce que cette disposition constitue un outil de dissuasion important et empêche les contrevenants de s'enrichir illégalement.

Il y a plus de dix ans que l'article 31.1 a été adopté, et celui-ci est rarement invoqué dans des affaires de publicité trompeuse. Pourquoi? La réponse est assez simple. Quand des consommateurs sont victimes d'une publicité trompeuse, les montants en jeu sont habituellement minimes. Il n'est ni faisable ni rentable pour un consommateur d'intenter une poursuite devant les tribunaux pour réclamer 10 \$, 50 \$ ou même 200 \$. Le temps et les efforts nécessaires pour saisir un tribunal d'une affaire, même la Cour des petites créances, dissuadent les intéressés de poursuivre au civil.

Le Comité estime que les consommateurs qui ont subi des pertes financières en raison d'une publicité trompeuse ou de renseignements commerciaux faux devraient pouvoir exercer des recours pratiques et efficaces pour obtenir réparation. Le Comité a recueilli diverses suggestions de témoins qui proposent des recours. Mentionnons notamment les actions collectives, les actions indirectes intentées par le Directeur des enquêtes et recherches, ainsi que les ordonnances de restitution. Nous examinons chacune de ces propositions dans le présent chapitre.

B. Recours collectif

1. Historique et description

On définit l'action collective comme étant celle qui «regroupe en vue d'un jugement unique les revendications de plusieurs personnes contre le même défendeur et (qui) porte essentiellement sur une seule et même question».¹ Dans une action collective, le jugement rendu lie non seulement le défendeur et le demandeur qui représente le groupe, mais aussi tous ceux que le demandeur représente. Essentiellement, l'action collective est un

- (16) *Ibid.*, p. 431-432.
- (17) *Ibid.*, p. 156.
- (18) *Ibid.*, p. 156.
- (19) Unfair Trade Practices Act, R.S.A. 1980, C. U-3, modifié. *Trade Practice Act*, R.S.B.C. 1979, c. 406 (modifié), art. 18.
- (20) *Procès-verbaux*, fascicule no 34 (22 mars 1988), 34:28.
- (21) *Federal Trade Commission des Etats-Unis, Advertising Substantiation Policy Statement*, (1984).
- (22) 16 *Code of Federal Regulations*, art. 1.6.
- (23) 15 U.S.C. art. 57a (a)(1)(B).
- (24) Précité, renvoi 15, p. 206-208.
- (25) *Labatt Breweries of Canada Ltd. v. Attorney-General of Canada et al.* (1979) 110 D.L.R. (3d) 594 (S.C.C.).

Renvois

- (1) *The Citizens' Insurance Co. of Canada v. Parsons*, (1881), 7 App. Cas. 96 (P.C.).
- (2) *Attorney-General of Canada v. Canadian National Transportation, Ltd. et al.*, (1983), 3 D.L.R. (4th) 16 (S.C.C.).
- (3) *MacDonald et al. v. Vapour Canada Ltd. et al.*, (1976), 66 D.L.R. (3d) 1 (S.C.C.).
- (4) Précité, renvoi 2, p. 62.
- (5) *Ibid.*, p. 63.
- (6) *Procureur général du Canada c. Québec Ready Mix Inc. et autres*, (1985) 2 F.C. 40 (CAF). Le Cour d'appel de l'Ontario a statué dans l'arrêt *City National Leasing* [(1986) 28 D.L.R. (4th) 158] rendu l'année suivante que l'art. 21.1 de la *Loi sur la concurrence* était valide sur le plan constitutionnel.
- (7) *Ibid.*, p. 79 (Juge MacGuigan).
- (8) *Procès-verbaux*, fascicule no 25 (10 décembre 1987), 25:11.
- (9) 15 U.S.C. art. 45(b).
- (10) *Loi sur la concurrence*, S.R.C. 1970, c. C-23 (modifiée), art. 29(1).
- (11) *Ibid.*
- (12) *Memoire*, Conseil canadien des bureaux d'éthique commerciale, 21 janvier 1988, p. 9.
- (13) *Procès-verbaux*, fascicule no 30 (25 février 1988), 30:28.
- (14) *Procès-verbaux*, fascicule no. 25 (10 décembre 1987) 25:16.
- (15) M.J. Trebilcock et autres, *Etude des pratiques commerciales trompeuses et déloyales en matière de concurrence*, vol. 1, préparée pour le ministère de la Consommation et des Corporations (1976), p. 429.

pense que le libre-échange accentuera ces différences. D'autres estiment que l'accroissement des échanges qui résultera de l'application de cet accord nécessitera une collaboration plus étroite sur les questions relatives à la publicité trompeuse et obligera le Canada et les Etats-Unis à harmoniser leurs lois respectives.

Ce n'est pas en prévision de l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange que le Comité a choisi de recommander des mesures et des procédures administratives qui sont déjà, pour la plupart, appliquées aux Etats-Unis. Il veut plutôt que soit mis en place un mécanisme efficace et rentable qui permettrait aux autorités réglementaires de surmonter certains problèmes propres à un système qui considère la publicité trompeuse comme une infraction criminelle.

Plusieurs témoins ont fait part de leurs impressions sur les répercussions possibles de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les Etats-Unis sur la législation canadienne relative à la publicité trompeuse. L'Association canadienne des annonceurs a fait remarquer que le Canada et les Etats-Unis percevaient différemment la réglementation de la publicité et

D. Répercussions de l'Accord de libre-échange canado-américain

4.13 Le Comité recommande de modifier la Loi sur la concurrence afin d'autoriser le gouverneur en conseil à établir des règles et des règlements qui définiraient les pratiques commerciales ou les actes qui sont frauduleux ou trompeurs.

Recommandation :

Comme la Loi sur la concurrence n'est pas une loi à caractère réglementaire, le directeur n'est pas habilité à définir les pratiques trompeuses ni à établir des normes de conduite. Le Comité souscrit cependant aux conclusions des auteurs de l'étude du MCC sur les avantages de la réglementation et estime que l'élaboration de règles sur les pratiques publicitaires clarifierait la loi et faciliterait le niveau général de conformité. Il est également d'avis que l'on peut solliciter la participation du public sans que cela ne ralentisse ou n'alourdisse trop le processus de réglementation.

Il est évident que le directeur a tenté de faire connaître sa position sur diverses questions relatives à la publicité trompeuse en faisant des déclarations sur la politique de la Direction des pratiques commerciales, en expliquant sa position sur certaines pratiques industrielles et en publiant les *Lignes directrices sur la publicité trompeuse*. De fait, on dit dans la préface des *Lignes directrices* que celles-ci sont conçues pour aider les gens d'affaires à interpréter et à observer les dispositions de la loi.

L'étendue de ces règlements. Le Comité constate que la décision rendue par la Cour suprême dans l'arrêt *Brasseries Labatt*, (1979)²⁵ qui déclarait invalides des règlements fédéraux sur la bière légère parce qu'ils visaient à réglementer un secteur d'activité en particulier, pourrait empêcher le gouvernement d'adopter des règlements applicables aux pratiques d'un secteur d'activité donné. Quoi qu'il en soit, le Comité est d'avis que cela ne devrait pas dissuader les autorités réglementantes fédérales d'élaborer des règlements devant régir, à tout le moins, des pratiques communes à plusieurs secteurs d'activité industrielle.

Aux Etats-Unis, la FTC prépare à l'intention de l'industrie des lignes directrices et des règlements sur le commerce, conformément au pouvoir qui lui est conféré de réglementer la publicité trompeuse. Ces lignes directrices n'ont pas un caractère exécutoire et sont publiées lorsque la FTC juge qu'il serait dans l'intérêt public de renseigner les milieux d'affaires sur les dispositions législatives régissant certaines pratiques et que ces lignes directrices favoriseraient l'observation plus équitable et plus généralisée des lois qui sont de son ressort.²²

Aux termes de la *Federal Trade Commission Act*, la FTC peut également établir « des règlements qui définissent avec précision les pratiques ou les actes déloyaux ou trompeurs ».²³ Ces règlements sur le commerce ont force de loi. Les procédures qui régissent leur élaboration sont complexes : elles prévoient notamment la tenue d'audiences publiques et la participation du public.

Les auteurs de l'étude du MCC menée en 1976 ont analysé le pouvoir de réglementation de la FTC et ont conclu qu'il comportait les avantages suivants : premièrement, la réglementation est impartiale en ce sens que les dispositions que renferme un règlement sont applicables de la même manière à toutes les personnes engagées dans une pratique visée par le règlement. Deuxièmement, chaque règlement est précédé d'un débat public au cours duquel diverses questions sont examinées et auxquelles toutes les personnes intéressées peuvent participer. Troisièmement, la réglementation peut jouer en faveur de l'industrie parce qu'elle permet d'éliminer l'imprécision de la loi.²⁴

L'un des commissaires de la FTC, Mme Mary Azcuenaga, a fait état des avantages et des inconvénients de la procédure de réglementation de la FTC. Parmi les avantages, il y a l'assurance de recueillir de nombreux éléments de preuve et la capacité de réglementer des pratiques couramment utilisées sur le marché. Au nombre des inconvénients, il y a les lenteurs de la procédure qui nécessite également beaucoup de ressources.

Aux Etats-Unis, la réglementation du commerce peut porter sur des pratiques communes à plusieurs secteurs industriels ou à une branche d'activité en particulier. Toutefois, la portée de pareils règlements au Canada pourrait être limitée par des questions d'ordre constitutionnel. D'abord, il faudrait que les règlements sur le commerce soient fondés sur le pouvoir du gouvernement fédéral en matière de commerce. Ensuite, il faudrait définir

Selon des témoins, il serait possible d'élaborer des règles et des règlements sur les techniques publicitaires si l'on fondait la compétence du gouvernement en matière de publicité trompeuse non pas sur son pouvoir en matière criminelle, mais sur son pouvoir en matière de commerce.

2. Règles et règlements

4.12 Le Comité recommande au directeur des enquêtes et recherches d'encourager les publicitaires à fournir aux consommateurs des données justificatives de la publicité ou, s'il y a lieu, des résumés de vulgarisation de ces données.

Recommandation :

Le Comité admet que certaines données justificatives sont très techniques et que la grande majorité des consommateurs n'y comprendrait pas grand-chose. Il serait donc préférable de fournir à ces derniers des résumés de vulgarisation.

La divulgation des données justificatives de la publicité pourrait aider les consommateurs à prendre des décisions d'achat. Cette information viendrait s'ajouter aux renseignements sur les produits et faciliterait l'évaluation des allégations. Les publicitaires pourraient eux aussi profiter de cette divulgation qui favoriserait la concurrence, encouragerait les publicitaires à garantir l'exactitude des épreuves et améliorerait leur image aux yeux du public.

4.11 Le Comité recommande au directeur des enquêtes et recherches d'élaborer un programme de justification de la publicité ainsi que les pratiques et les procédures d'application connexes, conformément à l'exigence mentionnée à la recommandation 4.10.

4.10 Le Comité recommande de modifier la Loi sur la concurrence pour obliger les publicitaires à établir le bien-fondé de leurs allégations avant de diffuser une annonce.

Recommandations :

rapport aux concurrents. Ce programme assure donc une certaine discipline dans l'industrie.

Aux termes de l'alinéa 36(1)(b) de la *Loi sur la concurrence*, les renseignements concernant le rendement, l'efficacité ou la durée utile d'un produit doivent être fondés sur des épreuves. Dans *Comment éviter la publicité trompeuse: lignes directrices* (ci-après appelé *Lignes directrices sur la publicité trompeuse*) publiées par le Ministère, on indique que ces épreuves doivent être complètes avant que l'annonce soit diffusée. Par conséquent, le publicitaire qui annonce un produit sans avoir respecté cette condition risque d'être poursuivi en justice. Le Comité note que dans le cadre du programme de bons procédés mis sur pied par le directeur des enquêtes et recherches, les publicitaires soumettent volontairement à l'examen de la Direction des pratiques commerciales, préalablement à toute diffusion, des renseignements qui justifient leurs allégations. Cette pratique informelle et volontaire est déjà une forme de justification de la publicité.

Comme il n'y a aucune disposition législative au Canada qui oblige les publicitaires à établir que leurs allégations ont un fondement raisonnable et comme le directeur fournit, à la demande des publicitaires, des avis consultatifs sur les données justificatives d'une annonce, il convient de se demander si d'autres mesures doivent être prises à ce chapitre.

Selon le Comité, il est normal que les publicitaires soient tenus d'établir le bien-fondé des allégations expresses ou tacites qu'ils font dans une annonce, avant sa diffusion. Un programme officiel de justification de la publicité diminuerait le nombre d'infractions à la loi et dissuaderait les entreprises de faire des allégations non justifiées pour jouir d'un avantage sur leurs concurrents. L'adoption d'une politique officielle à ce sujet, fondée sur des dispositions législatives expresses, permettrait d'établir des règles auxquelles les publicitaires seraient tenus de se conformer et de garantir dans une certaine mesure la véracité des allégations publicitaires.

Le Comité ne suggère pas pour autant que toutes les annonces soient autorisées au préalable par la DPC. D'autre part, il ne voit pas l'utilité de mettre en place un système dans le cadre duquel les allégations publicitaires de secteurs d'activités entières seraient soumises à l'examen du directeur. Son objectif est de faire en sorte que le directeur ait le pouvoir d'exiger qu'on lui fournisse, au besoin, des renseignements sur les allégations publicitaires sans avoir à intenter des poursuites en justice.

Au cours des entretiens qu'il a eus avec M. Ralph Nader et avec des représentants de la *Consumers Union*, le Comité a appris que les consommateurs américains étaient très favorables au programme de justification de la publicité. Les représentants de la *Consumers Union* ont également indiqué que le programme avait la faveur des milieux d'affaires, surtout parce qu'il dissuadait certaines personnes de s'engager dans des activités qui pourraient leur permettre d'acquérir un avantage indu par

A propos de la réglementation de la publicité trompeuse aux Etats-Unis, le Comité note que la justification de la publicité est un élément important de la politique de la FTC. Celle-ci oblige les publicitaires à établir le bien-fondé de leurs allégations publicitaires avant qu'une annonce soit diffusée. La FTC peut donc demander par écrit ou dans le cadre d'une enquête civile officielle que des renseignements lui soient fournis à l'appui des allégations expresses ou tacites faites dans une annonce.²¹

Selon des témoins, l'adoption d'un programme de justification de la publicité par le directeur des enquêtes et recherches aiderait considérablement la Direction des pratiques commerciales à garantir l'observation de la loi.

1. Justification de la publicité

Des témoins ont proposé d'autres techniques administratives pour augmenter le degré de conformité aux dispositions régissant la publicité trompeuse. Celles qui ont été mentionnées le plus fréquemment sont la justification de la publicité et l'adoption de règles et de règlements sur divers aspects de la publicité trompeuse. Durant son séjour à Washington, le Comité a pu se renseigner sur l'application de ces techniques aux Etats-Unis et il pense qu'elles pourraient s'appliquer au Canada. Il sera donc question de ces techniques dans les paragraphes suivants.

C. Autres techniques administratives

4.9 Le Comité recommande au directeur des enquêtes et recherches d'élaborer des lignes directrices sur la procédure de consentement en ce qui a trait aux infractions relatives aux pratiques commerciales déloyales et à la publicité trompeuse.

Recommandation :

Le Comité est d'avis que l'on peut atténuer, voire éviter ces problèmes en élaborant une politique relative à l'application et à l'observation de la loi dans laquelle figureraient des lignes directrices sur la procédure de consentement.

Le Comité note que l'utilisation de ces mesures peut causer des problèmes. Ainsi, il peut arriver que l'on oblige les publicitaires à promettre d'observer volontairement la loi dans des cas où cette mesure ne convient pas, simplement pour montrer que les efforts au niveau de l'application de la loi sont fructueux. Du reste, aux Etats-Unis, c'est principalement parce que la FTC avait tendance à gonfler de cette façon les statistiques relatives à l'application de la loi qu'elle a cessé d'utiliser cette mesure vers la fin des années 70 pour appliquer plutôt la procédure plus stricte de l'ordonnance de consentement. Il craint aussi que les autorités réglementaires adoptent une attitude intimidante relativement aux ordonnances de consentement en forçant les publicitaires à observer volontairement la loi sous peine d'être poursuivis en justice.

4.8 Le Comité recommande d'obliger le directeur des enquêtes et recherches à tenir un registre public des ententes de consentement et des promesses d'observation volontaire de la loi, à y verser des renseignements touchant le nombre d'ententes conclues, leur contenu et le nom des parties en cause, et à y préciser dans quelle mesure ces ententes ont été respectées.

Recommandation :

Comme il semble que les ententes de consentement deviendront une technique d'application courante de la loi, le Comité recommande vivement de les porter à la connaissance du grand public. Il y aurait donc lieu de faire état dans le *Bulletin de la publicité trompeuse* et dans le Rapport annuel du directeur des enquêtes et recherches du nombre d'ententes conclues, de leur contenu et des noms des parties concernées. Le public pourrait ainsi exercer une certaine forme de surveillance quant à l'utilisation de cette procédure. En outre, il serait bon que le directeur oblige les publicitaires qui ont signé ces ententes ou qui ont fait des promesses d'observation volontaire de prouver par écrit qu'ils respectent la loi.

faire promettre d'observer volontairement la loi, pour que cessent la publicité trompeuse et les pratiques commerciales dolosives.

Comme on l'a déjà mentionné, de nombreux témoins trouvent que la procédure criminelle est lente et inefficace dans la plupart des cas de publicité trompeuse. Ceux-ci voudraient que l'on adopte des moyens moins officiels et moins coûteux. Un témoin a proposé le moyen par lequel un annonceur promet d'observer volontairement la loi ainsi que l'ordonnance de consentement, aux termes de laquelle le contrevenant éventuel consent à cesser une pratique trompeuse et à prendre des mesures correctives au

3. La procédure de consentement

4.6 Le Comité recommande de faire en sorte que la mesure dont il est question à la recommandation 4.5 s'applique également aux ententes de consentement (voir la recommandation 4.7) et aux poursuites criminelles.

4.5 Le Comité recommande de modifier la *Loi sur la concurrence* afin d'autoriser le tribunal qui est saisi d'une affaire relative à la publicité trompeuse à ordonner au contrevenant de diffuser une annonce rectificative. Le tribunal devrait notamment être habilité à établir les méthodes à employer, ainsi que le contenu, la forme, la fréquence et la durée de diffusion de la publicité rectificative.

Recommandations :

La publicité rectificative est un outil puissant. Selon le Comité, le fait d'obliger un publicitaire à avouer publiquement qu'il a diffusé de faux renseignements et à diffuser d'autres annonces pour rectifier les faits pourrait avoir des répercussions économiques majeures pour lui, non seulement à cause des dépenses supplémentaires qu'il devrait engager, mais aussi à cause du préjudice qu'il pourrait subir au chapitre des ventes.

Il convient de souligner qu'un moyen semblable est prévu à l'article 17 de la *Unfair Trade Practices Act* de l'Alberta : le tribunal peut ordonner à une personne de diffuser les détails d'une ordonnance. Il peut du même coup fixer les méthodes à employer, ainsi que le contenu, la forme et la fréquence de la publicité rectificative. Des dispositions semblables sont prévues dans la *Trade Practice Act* de la Colombie-Britannique.¹⁹

Dans d'autres cas, elle établit elle-même le texte du message. En outre, la FTC peut fixer le montant qui devra être consacré à la publicité rectificative, ainsi que la période sur laquelle devra s'étendre sa diffusion.

La FTC utilise un autre moyen, parallèlement à l'ordonnance d'interdiction. Il s'agit de la publicité rectificative dans laquelle le publicitaire doit faire état de la fausseté de certaines allégations qu'il a faites. Les ordonnances enjoignant de faire de la publicité rectificative s'adaptent aux exigences particulières de chaque cas. Parfois, la FTC se contente de stipuler dans l'ordonnance les faits qui devront être divulgués dans les messages

4.4 Le Comité recommande de faire en sorte que la mesure dont il est question à la recommandation 4.3 s'applique également aux ententes de consentement (voir la recommandation 4.7) et aux poursuites criminelles.

4.3 Le Comité recommande de modifier la Loi sur la concurrence afin d'autoriser le tribunal qui est saisi d'une affaire relative à la publicité trompeuse à ordonner au contrevenant de divulguer, dans des annonces ultérieures, des faits importants qui avaient été omis au sujet d'un produit ou d'un intérêt commercial.

Recommandations :

Le Comité pense qu'il serait extrêmement utile d'inclure dans la Loi sur la concurrence des dispositions sur la divulgation positive chaque fois que des éléments importants ont été omis dans une annonce. Comme la loi prévoit déjà qu'une annonce dans laquelle certains renseignements ont été omis peut être trompeuse, il serait approprié d'y incorporer une disposition qui régirait expressément la non-divuligation. De l'avis du Comité, l'obligation pour un publicitaire de revoir une campagne publicitaire nationale aurait un effet dissuasif plus grand qu'une amende. D'autre part, les consommateurs recevraient des renseignements complémentaires qui leur permettraient de prendre des décisions d'achat éclairées.

La divulgation positive est un moyen qu'utilise la FTC pour remédier aux allégations mensongères par omission. En gros, la FTC ordonne au publicitaire de divulguer certains faits qui avaient été omis.¹⁷ Dans l'étude du MCC, on mentionne que les ordonnances de divulgation positive servent a) à protéger les préférences des consommateurs, b) à prévenir ceux-ci sur les dangers liés à l'utilisation de certains produits et c) à corriger les idées ancrées dans l'esprit des consommateurs quant à l'utilisation ou aux effets de produits annoncés.¹⁸ Ce moyen vise à obliger le publicitaire fautif à donner des renseignements supplémentaires dans les annonces qu'il diffusera ultérieurement.

Aux Etats-Unis, la FTC utilise divers moyens administratifs en plus du pouvoir général d'interdiction. Les ordonnances relatives à la divulgation positive et à la publicité rectificative sont deux des moyens les plus utilisés.

2. La divulgation positive et la publicité rectificative

vertu de la Loi sur la concurrence.

4.2 Le Comité recommande d'autoriser le directeur des enquêtes et recherches à présenter des demandes d'injonction au tribunal en

4.1 Le Comité recommande de modifier les conditions d'obtention d'une injonction provisoire prévues dans la Loi sur la concurrence pour faciliter l'obtention d'une injonction dans les cas de publicité trompeuse. Il faudrait aussi songer à alléger le fardeau de la preuve et à établir comme critère principal, pour l'obtention d'une injonction, la protection de l'intérêt public ou l'existence d'une apparence de droit.

Recommandations :

Le Comité est d'avis qu'il y a des faiblesses majeures dans les dispositions de la loi qui régissent les injonctions et les ordonnances prohibitives telles qu'elles s'appliquent aux infractions en matière de publicité trompeuse. À son avis, on pourrait réduire au minimum le préjudice que subir le grand public et, ainsi, servir l'intérêt public, si l'on pouvait obtenir la cessation d'une pratique manifestement trompeuse en attendant que se tienne une audience ou un procès. Le principal objectif du Comité à ce sujet consiste à faciliter l'obtention d'une injonction dans les cas de publicité trompeuse. À cette fin, il faudrait notamment modifier les conditions énoncées à l'article 29.1 de la loi de même que le fardeau de la preuve. Il faudrait aussi modifier la loi pour autoriser le directeur des enquêtes et recherches ainsi que le procureur général à demander une injonction. Selon le Comité, ces modifications permettraient d'accélérer le processus.

(ci-après appelé «l'étude du MCC») avaient déclaré que l'article 29.1 imposait un ensemble de conditions trop rigides pour l'obtention d'une injonction dans les cas de publicité trompeuse.¹⁵ Ils ont recommandé de modifier ces conditions pour faciliter l'obtention d'une injonction. Ils ont également proposé d'autres moyens comme la publicité rectificative, l'indemnisation des victimes, la rescision des contrats et le dessaisissement.¹⁶

Il convient de souligner que les auteurs d'une étude effectuée pour le compte du ministère de la Consommation et des Corporations en 1976

adminisztratifs.¹⁴ Belobaba ont tous affirmé que les ordonnances d'interdiction et les d'importants segments de la population.¹³ MM. Robert Bertrand et Edward la cessation d'une activité manifestement trompeuse lorsqu'elle touche particulièrement utile de prévoir dans la loi fédérale le pouvoir d'ordonner pratique dolosive.¹² Mme Marilyn Anderson a fait remarquer qu'il serait recouvrement de dommages-intérêts comme moyen de faire cesser une bureaux d'éthique commerciale pense que l'injonction est préférable au d'améliorer les dispositions relatives aux injonctions. Le Conseil canadien des concurrence des dispositions sur les ordonnances d'interdiction ou Selon certains témoins, il serait utile d'incorporer dans la Loi sur la

trompeuse. Comité a obtenus, l'article 29.1 n'a jamais été appliqué à un cas de publicité vertu du paragraphe 30(2) de la loi. D'après les renseignements que le infraction, le tribunal peut prononcer une ordonnance d'interdiction en ou accomplira vraisemblablement un acte ou une chose constituant une Chaque fois qu'une personne a accompli, est sur le point d'accomplir

- d'infraction.¹¹ l'injonction s'il est ultérieurement constaté qu'il n'y a pas eu préjudice que subira vraisemblablement la personne visée par article de la loi et qui sera sensiblement plus grave que tout elle ne pourra obtenir juste réparation en vertu d'aucun autre b) qu'une personne subira vraisemblablement un préjudice dont ne pourra être remédié adéquatement en vertu d'aucun autre article de la loi, ou a) qu'il en résultera, pour la concurrence, un préjudice auquel il

hors de tout doute raisonnable : que des procédures prévues au paragraphe 30(2) soient engagées ou terminées contre la personne en question».¹⁰ Pour que le tribunal puisse prononcer qui [...] peut constituer une infraction [...] en attendant qu'une poursuite ou infraction provisoire interdisant à toute personne «de faire quoi que ce soit loi, le tribunal peut, à la demande du procureur général, prononcer une infractions relatives à la publicité trompeuse. En vertu de l'article 29.1 de la

A l'heure actuelle, il est possible d'obtenir des injonctions et des ordonnances prohibitives en vertu de la *Loi sur la concurrence* pour les

Les lois qui régissent les pratiques commerciales des provinces de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, du Québec, de l'Île-du-Prince-Édouard, de Terre-Neuve et de l'Ontario prévoient l'obtention d'injonctions provisoires ou permanentes ou d'ordonnances d'interdiction afin d'empêcher une personne de recourir à une pratique commerciale déloyale. Aux États-Unis, la *Federal Trade Commission* a le pouvoir de déposer une plainte et de mener une audience afin de déterminer s'il y a lieu d'obtenir une ordonnance d'interdiction lorsqu'elle a des motifs de croire qu'une personne enfreint la loi et lorsque l'intérêt public semble le justifier.

I. L'injonction

La publicité trompeuse est l'optique des dispositions relatives à la publicité trompeuse de la *Loi sur la concurrence*. Les moyens et les procédures qui reviennent le plus souvent pour contrer la publicité trompeuse sont l'injonction (ordonnance d'interdiction), la publicité rectificative, la divulgation de renseignements qui avaient été tenus sous silence et la procédure de consentement. Chacun de ces moyens a été utilisé avec plus ou moins de succès dans certaines provinces canadiennes et par la *Federal Trade Commission* des États-Unis. Dans la présente partie du rapport, le Comité examine ces procédures et ces moyens dans l'optique des dispositions relatives à la publicité trompeuse de la *Loi sur la concurrence*.

B. Moyens et procédures

Avant d'aborder la question des moyens administratifs, il convient de soulèver la question suivante : ces moyens administratifs doivent-ils remplacer les sanctions pénales prévues dans la *Loi sur la concurrence* ou les compléter? De l'avis du Comité, ils devraient les compléter. En d'autres termes, on devrait pouvoir les appliquer dans le cadre d'une poursuite criminelle ou encore chaque fois que le directeur des enquêtes et recherches estime que les sanctions pénales ne sont d'aucune utilité. Selon le Comité, il faut conserver les sanctions pénales car les moyens administratifs n'ont généralement pas d'effet dissuasif sur les publicitaires peu scrupuleux ou récidivistes. En revanche, ces moyens seraient tout indiqués dans les cas où des renseignements mensongers ont été fournis par inadvertance ou par négligence.

La Cour d'appel fédérale a appliqué ces critères dans l'arrêt *Rocois Construction* (1985).⁶ Dans cette affaire, la Cour s'est fondée sur le pouvoir du gouvernement fédéral en matière de commerce pour confirmer la constitutionnalité de l'alinéa 31.1 (1)(a) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* (qui portait sur le recouvrement de dommages-intérêts). La cour a statué que cet alinéa relevait de la compétence du Parlement, «étant donné le lien rationnel et fonctionnel qui le rattache au plan économique global du [gouvernement] fédéral exposé dans la Loi relativement à la concurrence».⁷ Cette décision fait maintenant l'objet d'un appel à la Cour suprême du Canada.

Dans son témoignage, M. Edward Belobaba a fait remarquer que l'un des principaux obstacles que doivent franchir les parlementaires et le législateur fédéral tient à la position constitutionnelle selon laquelle le seul recours possible en matière de publicité trompeuse est fondé sur le pouvoir du gouvernement en matière criminelle. À son avis, il faut, dans l'immédiat, redécouvrir et revitaliser la compétence en matière de commerce et élaborer une politique sur les pratiques commerciales nationales d'abord axée sur la multiplication des moyens dont dispose le gouvernement fédéral pour régir la publicité trompeuse.⁸

Le Comité est lui aussi d'avis qu'il faut modifier le tableau constitutionnel. Souscrivant à l'idée voulant qu'il soit inapproprié de considérer la plupart des cas de publicité trompeuse comme des infractions criminelles, il faudrait alors étendre la portée des mesures actuelles, tout en tenant compte des questions constitutionnelles qui s'y rattachent. À cet égard, l'arrêt *Rocois* a beaucoup influencé la perception qu'avait le Comité de la façon dont la publicité trompeuse devrait être réglée. L'adoption éventuelle de recours civils qui feraient véritablement partie d'un plan économique global du gouvernement fédéral, de même que la confirmation du fait que la compétence en matière de commerce est le fondement constitutionnel véritable de ces recours, sont de bon augure pour la création de procédures administratives et de recours collectifs en matière de publicité trompeuse.

2. Sanctions pénales et sanctions administratives

La publicité trompeuse peut être attribuable à l'intention frauduleuse, à la négligence ou à l'inattention. Or on ne fait aucune distinction dans la *Loi sur la concurrence*, et des sanctions pénales sont imposées dans tous les cas.

trompeuse. Elles doivent être prises en considération dans toute discussion des réformes qui pourraient prévoir l'application de mesures ou de procédures administratives soit comme complément, soit comme substitut des sanctions pénales actuelles, et dans toute proposition qui autoriserait les recours collectifs en vertu de la *Loi sur la concurrence*.

Jusqu'à maintenant, le gouvernement fédéral a légiféré dans le domaine de la concurrence en s'appuyant sur sa compétence en matière criminelle, et les tribunaux ont statué que le pouvoir du gouvernement fédéral dans ce domaine relevait effectivement du droit criminel. Cette compétence du gouvernement fédéral pourrait également être fondée sur le pouvoir que lui accorde la Constitution en matière de commerce. Dans une cause qui remonte à 1881,¹ il avait été jugé que la réglementation générale du commerce au Canada était l'un des éléments du pouvoir attribué au gouvernement fédéral dans ce domaine. D'autres juges ont par la suite donné une interprétation plus restrictive de la signification et de la portée de cet élément. La jurisprudence semble toutefois vouloir revenir à la première interprétation depuis quelques années. Dans l'arrêt *Transports Nationaux du Canada* (1983),² le juge Dickson (maintenant juge en chef) de la Cour suprême du Canada s'est appuyé sur un jugement rendu par le juge en chef Laskin³ pour établir les critères qui pourraient délimiter le champ d'application du pouvoir général du gouvernement fédéral en matière de commerce. Ces critères sont:

- a) l'existence d'un régime de réglementation national,
- b) l'existence d'un organisme de réglementation chargé d'en assurer la supervision,
- c) l'application de la réglementation au commerce en général plutôt qu'à un aspect d'une activité donnée,
- d) l'incapacité d'agir des provinces en vertu de la Constitution et
- e) le risque d'échec du régime dans certaines régions du pays à cause de la non-participation d'une ou de plusieurs provinces.⁴

Le juge Dickson a conclu que si ces critères étaient respectés, il y aurait de meilleures chances que la loi en question soit véritablement dans l'intérêt économique du pays.⁵

A. Questions litigieuses

Comme on le mentionne dans le chapitre introductif, les dispositions de la *Loi sur la concurrence* relatives à la publicité trompeuse n'ont pas un caractère réglementaire. Elles ne régissent ni la forme ni le contenu des annonces et n'en prévoient ni le retrait ni la modification. La loi relève plutôt du droit pénal en ce sens que la violation de l'une des dispositions sur la publicité trompeuse constitue une infraction dont l'auteur est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement, ou des deux.

De l'avis de plusieurs témoins, la situation actuelle laisse beaucoup à désirer. Les poursuites criminelles sont jugées longues et coûteuses, et sont mal adaptées aux questions de cette nature. Selon un témoin, on fait ainsi un usage ridiculement abusif des ressources de la société; pour un autre, le Code criminel est un instrument beaucoup trop rudimentaire. Un troisième témoin doute de l'effet dissuasif des sanctions pénales.

Certains témoins ont soutenu qu'il fallait donner de meilleurs outils de travail au directeur des enquêtes et recherches. Ils ont demandé que soit mis en place un ensemble de mesures administratives de redressement qui seraient mieux adaptées aux besoins des consommateurs et des milieux d'affaires. Parmi celles qui ont été proposées il y a les ordonnances d'interdiction, les ordonnances de consentement, la publicité rectificative et la divulgation de certains renseignements. Des témoins ont également souligné au Comité qu'il serait plus facile de faire respecter la loi si l'on obligeait les publicitaires à justifier leurs allégations avant de diffuser leurs annonces, et si l'on promulguait des règles et des règlements appropriés.

Le Comité pense que chacune de ces propositions mérite d'être étudiée. Avant de poursuivre, il tient toutefois à examiner deux questions particulières : la première est d'ordre constitutionnel et la seconde a trait aux avantages comparatifs des sanctions pénales et administratives.

1. *Limites constitutionnelles applicables à la réglementation de la publicité*

Les dispositions de la Constitution sur le partage des compétences sont de la plus haute importance dans la réglementation de la publicité

Renvois

- (1) *Procès-verbaux*, fascicule no 24 (8 décembre 1987), 24:8.
- (2) Conseil des normes de la publicité, *Code canadien des normes de la publicité*, mai 1986, p. 7.
- (3) *Procès-verbaux*, fascicule no 22 (17 novembre 1987), 22:14.
- (4) Précité, renvoi 1, 24:8.
- (5) Conseil canadien des bureaux d'éthique commerciale, *Code of Advertising* (1984), p. 3.
- (6) *Mémoire*, Association canadienne du marketing direct, 18 février 1988, p. 9.
- (7) *Ibid.*, p. 8.
- (8) *Mémoire*, Conseil canadien des bureaux d'éthique commerciale, 21 janvier 1988, p. 15.
- (9) *Procès-verbaux*, fascicule no 30 (25 février 1988), 30:31.
- (10) *Mémoire*, Conseil canadien du commerce de détail, décembre 1987, p. 6.
- (11) *Procès-verbaux*, fascicule no 26 (15 décembre 1987), 26:5.
- (12) *Mémoire*, Fabricants canadiens de produits alimentaires, p. 4.
- (13) Précité, renvoi 10, p. 7.
- (14) *Procès-verbaux*, fascicule no 27 (21 janvier 1988), 27:34.
- (15) *Procès-verbaux*, fascicule no 29 (23 février 1988), 29:29.
- (16) Précité, renvoi 1, 24:12.

À l'heure actuelle, divers organismes d'autoréglementation tiennent des dossiers au sujet du nombre de plaintes qu'ils reçoivent, de la nature de ces plaintes et de la décision dont elles ont fait l'objet. La Fondation canadienne de la publicité a indiqué au Comité que sur les 293 plaintes qu'avait reçues le Conseil des normes de la publicité en 1986, 35 avaient été maintenues.¹⁰ Selon le Comité, la communication de ces données au gouvernement n'alourdirait pas indûment la charge de travail de ces organismes. De son côté, le gouvernement devrait pouvoir traiter sans trop de difficulté l'information reçue.

Recommandations :

3.4 Le Comité recommande au directeur des enquêtes et recherches d'inviter les organismes d'autoréglementation de la publicité à lui soumettre des rapports sur leurs activités relatives à la publicité trompeuse.

3.5 Le Comité recommande au directeur des enquêtes et recherches de demander aux organismes mentionnés à la recommandation 3.4 de préciser dans leurs rapports le nombre et le genre de plaintes reçues, les mesures qui ont été prises et les noms des personnes qui ont fait l'objet d'une plainte jugée fondée. Il conviendrait aussi de préciser si ces personnes ont respecté les décisions qui ont été prises à leur sujet.

L'obligation de rendre compte fait partie intégrante de tout système d'autoréglementation. Or si les organismes d'autoréglementation sont tenus de faire rapport à leurs membres, le Comité pense qu'ils ont aussi des obligations envers les utilisateurs du système et le grand public. Selon l'Association des consommateurs du Canada, il serait souhaitable de soumettre à l'examen et à l'approbation d'une autorité indépendante les décisions prises par les organismes d'autoréglementation.¹⁵ Le Comité est enclin à reconnaître le bien-fondé de cette proposition, mais il pense qu'elle imposerait à ces organismes un degré de réglementation qui pourrait annihiler les avantages du système ou le rendre inutile. Il conviendrait cependant de demander aux organismes d'autoréglementation de montrer qu'ils exécutent leur mandat. À cet égard, il serait opportun de les inviter à publier des rapports sur leurs activités et à divulguer les noms des personnes contre lesquelles des plaintes jugées fondées ont été déposées.

3.3 Le Comité recommande au directeur des enquêtes et recherches et à la Direction des pratiques commerciales de promouvoir l'uniformisation des définitions, des critères et des normes des divers codes d'autoréglementation de la publicité et de coordonner les efforts à ce chapitre.

Recommandation :

Selon le Comité, le système d'autoréglementation de la publicité devrait constamment avoir pour but d'uniformiser les normes et leur application. Ce qu'un code considère comme de la publicité trompeuse devrait également être considéré comme tel dans un autre pour qu'il n'y ait pas de contradiction entre les normes des différents organismes d'autoréglementation. L'industrie devrait s'efforcer d'élaborer et d'appliquer de façon uniforme des codes d'autoréglementation semblables. Le gouvernement devrait aider l'industrie à atteindre cet objectif. Comme la Direction des pratiques commerciales a reçu pour mandat d'appliquer les dispositions relatives à la publicité trompeuse de la *Loi sur la concurrence*, elle dispose de certaines compétences qui pourraient aider à élaborer de tels codes. En outre, elle peut agir à titre de coordonnateur à ce chapitre; elle étudie d'ailleurs bon nombre des codes de publicité avant que l'industrie ne les mette en place.

tombent pas sous le coup des dispositions relatives à la publicité trompeuse de la *Loi sur la concurrence*.

3.2 Le Comité recommande au directeur des enquêtes et recherches de soumettre, au besoin, à l'organisme d'autoréglementation concerné, les plaintes relatives à des questions qui sont régies par les divers codes d'autoréglementation de la publicité et qui ne

3.1 Le Comité recommande au directeur des enquêtes et recherches de continuer d'encourager l'industrie en général et les entreprises à élaborer des normes de conduite et des lignes directrices relatives à la publicité.

Recommandations :

Le Comité félicite le gouvernement d'avoir encouragé l'industrie à réglementer la publicité et croit que les efforts déployés en ce sens devraient se poursuivre. Le recours à l'autoréglementation profitera tant aux consommateurs qu'aux entreprises. Si celle-ci permet d'accroître la conformité à la loi, elle peut également faciliter la tâche des ressources gouvernementales limitées qui sont affectées à la publicité trompeuse.

Selon le Comité, l'autoréglementation de la publicité ne devrait jamais complètement remplacer la réglementation gouvernementale. Celle-ci est nécessaire afin de faire en sorte que les consommateurs obtiennent des renseignements justes et de favoriser le jeu de la concurrence. Cela étant dit, on ne saurait nier l'importance de l'autoréglementation qui offre tout au moins l'avantage d'accroître le degré de conformité aux lois relatives à la publicité trompeuse.

Le Comité est d'avis que les organismes d'autoréglementation de la publicité devraient déployer plus d'efforts pour faire connaître leurs programmes au public. Selon le Comité, il importe de mieux enseigner les consommateurs sur la publicité trompeuse et de faciliter leur recours et leur participation au système d'autoréglementation. En outre, les consommateurs devraient savoir où et comment formuler une plainte et connaître les méthodes utilisées pour régler celles-ci. Les plaignants devraient être tenus au courant de l'évolution de l'étude d'un cas. Le Comité croit également que les groupes de consommateurs devraient avoir des représentants au sein des organismes d'autoréglementation de la publicité, ce qui leur permettrait de participer à l'élaboration des politiques ainsi qu'à l'étude des plaintes et donnerait la chance à l'industrie de connaître l'opinion de gens qui n'en font pas partie.

infligées et aux conflits qui peuvent surgir lorsqu'un organisme d'autoréglementation tente de punir des membres sur lesquels il doit compter. L'Association des consommateurs du Canada et M. Robert Berrand, ancien directeur des enquêtes et recherches, ont signalé que l'éventuel conflit d'intérêts entre un organisme d'autoréglementation et ses membres constituait un problème inhérent à l'application de la loi.

Le CCD a laissé entendre que l'autoréglementation est d'autant plus efficace lorsque l'organisme chargé d'appliquer un code pertinent est indépendant de l'industrie.¹¹ Le Comité est tout à fait d'accord. De plus, selon lui, un système ayant l'appui des médias et qui inflige comme peine ultime de ne plus diffuser un message trompeur est probablement plus efficace qu'un système dont la peine la plus sévère consiste à expulser le membre fautif. Même si les membres d'une association exercent de fortes pressions les uns sur les autres pour que tous respectent les normes établies, l'expulsion sera uniquement efficace comme moyen de dissuasion dans la mesure où l'annonceur visé tient à faire partie de l'association.

Bien que la plupart des témoins aient appuyé le principe de l'autoréglementation, certains d'entre eux ont signalé qu'elle ne suffisait probablement pas à régler tous les problèmes liés à la publicité. Ainsi, les Fabricants canadiens de produits alimentaires sont d'avis que l'autoréglementation joue son rôle le plus important lorsqu'elle s'occupe de la publicité qui met en cause le bon goût, l'opinion publique et la bienséance.¹² Le CCD a déclaré que des lignes directrices facultatives avaient peu de chances de décourager les contrevenants de donner de faux renseignements de façon délibérée.¹³

Le Comité reconnaît que l'efficacité de l'autoréglementation dépend de nombreux facteurs, y compris du nombre de membres qui font partie de l'organisme d'autoréglementation, du type de peines que celui-ci peut imposer et de la volonté des annonceurs de respecter le code de conduite et les décisions prises. Le degré de sensibilisation du public au système et l'accès à celui-ci revêtent également une certaine importance. L'Institut de la publicité canadienne a en effet laissé entendre au Comité que le problème majeur en ce qui a trait à l'autoréglementation, c'est que peu de gens connaissent son existence.¹⁴ En fait, d'après la FCP, si le nombre des plaintes a diminué au cours des deux dernières années, c'est sans doute parce que la Fondation a réduit ses efforts visant à informer le public. La FCP et l'ACMD ont indiqué au Comité qu'elles prévoient lancer des nouvelles campagnes pour mieux informer le public de leurs activités.

D'autres organismes appliquent également des codes de conduite qui abordent entre autres la question de la publicité trompeuse. Ainsi, le code du Conseil canadien des bureaux d'éthique commerciale (CCBEC) interdit l'utilisation de messages inexacts, trompeurs, mensongers, frauduleux, désobligants pour les concurrents ou équivoques.⁵ Pour sa part, l'Association canadienne du marketing direct (ACMD) a élaboré pour ses membres un code de conduite et des normes de pratique, et a mis sur pied le programme «Opération Intégrité» dans le cadre duquel elle examine les plaintes formulées par les consommateurs, y compris celles qui ont trait à la publicité trompeuse. L'ACMD a signalé qu'elle réglait 99 p. 100 des plaintes mettant en cause des membres de l'Association et 95 p. 100 des plaintes qui visent des sociétés n'en faisant pas partie.⁶ Selon l'ACMD, l'absence d'une réglementation gouvernementale du marketing direct est principalement attribuable au fait que l'Association est en mesure de régler efficacement ses propres activités.⁷ En dernier recours, lorsque leurs codes respectifs sont violés à maintes reprises, l'ACMD et le CCBEC expulsent les contrevenants.

Presque tous les témoins qui ont comparu appuyaient le principe de l'autoréglementation de la publicité. Le CCBEC croit que l'autoréglementation permet de recueillir les plaintes et donne aux annonceurs l'assurance qu'ils seront jugés de façon juste et appropriée.⁸ Selon Mme Marilyn Anderson, journaliste qui s'occupe régulièrement de questions relatives à la consommation, il est essentiel que l'industrie s'autoréglemente. Elle affirme que l'autoréglementation sera profitable aux consommateurs «à condition que le secteur soit bien organisé et qu'il ait une association professionnelle dont les membres constituent la majorité des personnes intéressées».⁹ Le Conseil canadien du commerce de détail (CCCD) a souligné que les codes dont l'application est facultative étaient utiles puisque la publicité trompeuse constitue une infraction criminelle. Selon le CCD, le droit criminel ne s'avère pas très approprié lorsqu'il s'agit de traiter les cas limites où le langage trompeur utilisé n'est qu'une simple exagération.¹⁰

Le Comité reconnaît que l'autoréglementation est un bon complément aux dispositions statutaires relatives à la publicité trompeuse. En fait, comme elle permet de régler des plaintes de façon opportune et de réagir rapidement aux changements du marché, l'autoréglementation est, dans certains cas, vraiment plus avantageuse qu'une réglementation gouvernementale. Toutefois, le Comité admet qu'un tel système a certaines limites, notamment en ce qui a trait aux types de peines qui peuvent être

CHAPITRE 3 - AUTOREGLEMENTATION DE LA PUBLICITE PAR L'INDUSTRIE

L'autoreglementation par l'industrie joue un rôle important dans le contrôle de la publicité au Canada. Elle doit son existence tant à l'industrie qu'au gouvernement. Un exemple qui illustre particulièrement bien la participation gouvernementale fut la création, en 1975, du Conseil consultatif de publicité pharmaceutique (CCPP) parce que la publicité trompeuse qui caractérisait alors l'industrie pharmaceutique inquiétait le gouvernement fédéral. Les représentants d'un autre organisme d'autoreglementation, la Fondation canadienne de la publicité (FCP), ont souligné au Comité que même si celle-ci élabore et applique un certain nombre de codes d'autoreglementation de la publicité trompeuse, elle ne prend pas elle-même l'initiative à cet égard. Elle procède plutôt ainsi à la demande des différents secteurs de l'industrie.¹

Parmi tous les codes d'autoreglementation, le plus important est probablement le Code canadien des normes de la publicité (le «code»), appliqué par le Conseil des normes de la publicité (CNP), lequel relève de la FCP. Ce code insiste entre autres sur l'exactitude et la justesse de l'impression laissée par le message publicitaire. Il précise que les messages ne peuvent renfermer de déclarations inexactes ou trompeuses, qu'elles soient directes ou sous-entendues, en ce qui a trait au prix, à la disponibilité ou à l'efficacité d'un produit ou d'un service.² Les représentants de la FCP ont signalé que tous les secteurs de l'industrie appuyaient le code et que, pour sa part, le gouvernement y adhérerait largement. L'Association canadienne des annonceurs incorporée, organisme représentant des sociétés qui produisent environ 80 p. 100 des messages publicitaires diffusés à l'échelle nationale, a mentionné au Comité qu'elle appuyait ce code et demandait à ses membres de s'y conformer.³

Le CNP est composé de représentants des médias, d'annonceurs et d'agences de publicité, ainsi que de groupes de consommateurs et d'autres membres du public. Il statue régulièrement sur des plaintes qui ont trait à la publicité trompeuse. Lorsque la plainte est fondée, le CNP peut demander à un annonceur de modifier ou de retirer un message. Si ce dernier refuse, le CNP peut demander aux médias de ne pas diffuser le message en cause. Selon la FCP, les médias, en jouant le rôle d'organe d'application ultime du code, donnent à la Fondation la crédibilité et le pouvoir qui lui sont nécessaires.⁴

Renvois

- (1) Consommation et Corporations Canada, *Rapport annuel*, pour l'exercice clos le 31 mars 1987, Directeur des enquêtes et recherches, Loi sur la concurrence, p. 91.
- (2) *Ibid.*
- (3) *Ibid.*, p. 94.
- (4) *Mémoire*, Conseil canadien des bureaux d'éthique commerciale, 21 janvier 1988, p. 12.
- (5) Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la consommation et des corporations, fascicule n° 25 (10 décembre 1987), 25:10 (ci-après appelés «*procès-verbaux*»).
- (6) *Ibid.*, fascicule no 29 (23 février 1988), 29:15
- (7) *Ibid.*, fascicule no 21 (1^{er} octobre 1987), 21:4.
- (8) Précité, renvoi 6, 29:15.
- (9) *Ibid.*, fascicule no 27 (21 janvier 1988), 27:29.
- (10) Précité, renvoi 7, 21:15.

2.4 Le Comité recommande au ministre de la Consommation et des Corporations de collaborer avec ses homologues provinciaux a) pour coordonner les programmes de sensibilisation et d'information sur la publicité trompeuse et les pratiques commerciales déloyales, b) pour mettre au point des procédures efficaces de règlement des plaintes, et c) pour coordonner les activités liées à l'application de la loi.

Recommandation :

D'autre part, si les programmes d'information des consommateurs donnent de bons résultats, les responsables de l'application de la loi, qui sont déjà peu nombreux, verront leur charge de travail augmenter. Par conséquent, il conviendrait aussi de mieux coordonner les activités des deux paliers de gouvernement à ce chapitre.

Le Comité pense que l'on doit multiplier les activités d'information des consommateurs et des milieux d'affaires au palier fédéral, mais il estime que la raison pour laquelle il faudrait coordonner les activités d'information des deux paliers de gouvernements.

2.3 Le Comité recommande au directeur des enquêtes et recherches de mettre sur pied, au besoin, des programmes d'information et de sensibilisation conjointement avec les milieux d'affaires, des groupes de consommateurs et d'autres organismes.

2.2 Le Comité recommande au directeur des enquêtes et recherches d'envisager de lancer une campagne d'information sur les publicités trompeuse et les pratiques commerciales dolosives à l'intention des consommateurs et des milieux d'affaires. La radio, la télévision et le cinéma seraient des moyens tout indiqués à cette fin.

Recommandations :

Le Comité pense que la Direction des pratiques commerciales devrait s'attaquer d'avantage aux problèmes particuliers soulevés par la publicité trompeuse et concentrer ses efforts sur les secteurs de l'industrie dans lesquels les cas de publicité trompeuse sont plus fréquents ou semblent l'être. La Direction devrait aussi songer à utiliser les différents médias pour renseigner les consommateurs et les milieux d'affaires et à mettre sur pied des programmes d'information et de sensibilisation conjointement avec les milieux d'affaires, des groupes de consommateurs et d'autres organismes.

Le Comité connaît quelques-unes des activités de sensibilisation et d'information de la *Federal Trade Commission* (FTC) des Etats-Unis, notamment l'utilisation de la radio et de la télévision ainsi que la publication de brochures sur des problèmes particuliers du marché ou sur des questions précises ayant trait à la publicité trompeuse. En outre, la FTC a des programmes d'information qui s'adressent à différents publics. Le Comité remarque également que la FTC a mis sur pied des programmes d'information et de sensibilisation conjointement avec un certain nombre d'organisations.

plus actif dans la mise sur pied de programmes susceptibles de renseigner les consommateurs et les milieux d'affaires au sujet de la publicité trompeuse et des pratiques commerciales dolosives, et au ministère de la Consommation et des Corporations d'affecter plus de ressources financières et humaines à la mise sur pied de programmes d'information et de sensibilisation dans ce domaine.

2.1 Le Comité recommande au directeur des enquêtes et recherches et à la Direction des pratiques commerciales de jouer un rôle

Recommandation :

Le Comité accorde une grande importance à la nécessité de renseigner les consommateurs et les milieux d'affaires. Selon lui, il faut absolument informer le consommateur afin qu'il connaisse ses droits et soit mieux en mesure de déterminer si les renseignements qui lui sont fournis sont trompeurs. Cette information est également essentielle pour réduire la confusion qui règne sur le marché. La Direction affirme jouer un rôle actif dans ce domaine, mais le Comité pense qu'elle pourrait faire mieux et que des ressources supplémentaires devraient être consacrées à cette tâche.

Les fonctionnaires du ministère ont précisé que la Direction des pratiques commerciales avait principalement pour mandat d'informer les parties intéressées. Les activités de la Direction dans ce domaine incluent des ateliers d'information destinés aux milieux d'affaires, des réponses aux demandes de renseignements et la publication du *Bulletin de la publicité trompeuse*. Le directeur de la Direction des pratiques commerciales a affirmé que convaincre les diverses industries d'observer la loi en les informant était beaucoup plus rentable et servait mieux l'intérêt public.¹⁰

Même si un certain nombre de témoins ont souligné la nécessité d'informer les consommateurs, l'Institut de la publicité canadienne (IPC) était d'avis qu'il incombat également au gouvernement de renseigner les milieux d'affaires sur la publicité trompeuse. Faisant remarquer qu'environ 13 000 personnes étaient abonnées au *Bulletin de la publicité trompeuse* et qu'il existait près de 800 000 petites entreprises au Canada, l'IPC a déclaré que, selon elle, le gouvernement pouvait faire beaucoup plus qu'il ne faisait actuellement pour remédier à la situation.⁹

Bien que l'ACC reconnaisse que les consommateurs sont de plus en plus à l'avant-garde, elle maintient par contre qu'ils le sont moins que les milieux d'affaires. Selon l'ACC, le gouvernement devrait tenter plus activement de corriger ce déséquilibre en créant des programmes d'information destinés aux consommateurs.⁸

mettent en cause une technologie très complexe, qu'ils sont protégés par un emballage ou qu'on ne peut les examiner avant de les acheter.⁷

des enquêtes et tenter des poursuites. Cependant, l'application de la loi est tout aussi importante. Selon le Comité, il est impératif que les autorités réglementaires au palier fédéral manifestent leur volonté d'appliquer la loi, et que les ressources nécessaires soient affectées à cette tâche. Durant son séjour aux États-Unis, le Comité a rencontré des représentants de groupes de consommateurs qui lui ont appris que la *Federal Trade Commission* ne semblait guère disposée à appliquer la loi fédérale sur la publicité trompeuse, sauf dans les cas les plus flagrants. Il ne faudrait pas qu'une telle situation se produise au Canada.

Selon le Comité, la prévention et l'application de la loi sont des objectifs complémentaires. Les programmes conçus pour empêcher la publicité trompeuse n'auront pas l'effet voulu si la loi est appliquée mollement. D'autre part, grâce à la prévention et à la sensibilisation des consommateurs, on devrait pouvoir diminuer le nombre d'infractions, de sorte que la Direction aurait suffisamment de ressources pour examiner les plaintes qui lui seraient soumises. Le Comité ne pense pas que le niveau de financement actuel soit insuffisant au point de nuire à l'application de la loi, mais il s'oppose à toute réduction budgétaire qui pourrait limiter la portée des programmes actuels.

B. Information et sensibilisation

Le Comité a entendu de nombreux témoignages soulignant la nécessité de faire connaître les lois relatives à la publicité trompeuse aux consommateurs et aux milieux d'affaires. Plusieurs témoins ont fait des commentaires sur le manque d'informations disponibles et sur le fait que les consommateurs ne semblent pas savoir ce qu'est la publicité trompeuse ni comment régler les problèmes qui en découlent. Ainsi, M. Edward Belobaba a laissé entendre que les consommateurs ne connaissent pas le ministère de la Consommation et des Corporations et que presque tous ignorent les droits qui leurs sont consentis.⁵

L'Association des consommateurs du Canada (ACC) considère que les consommateurs disposent de moins en moins d'endroits où ils peuvent aller chercher une information impartiale.⁶ Comme le gouvernement offre moins de services d'information, le public doit, lorsqu'il décide de faire des achats, se fier davantage aux renseignements qui lui sont donnés par les fabricants du produit. Des fonctionnaires du ministère de la Consommation et des Corporations ont indiqué qu'il faut de plus en plus faire confiance à la publicité et à l'information fournie par le fabricant lorsque les produits

demeurer la priorité absolue, mais il faut aussi s'intéresser à la prévention et à la sensibilisation. La Direction tente d'atteindre ces deux derniers objectifs en publiant le *Bulletin de la publicité trompeuse*, en répondant aux demandes de renseignements et en participant à des ateliers d'information ainsi qu'à des discussions avec les milieux d'affaires. Le directeur rédige également à titre de mesure préventive, à l'intention des publicitaires qui en font la demande, des avis qui n'ont pas un caractère exécutoire. Au cours de l'exercice 1986-1987, il a rédigé 343 avis. Certains d'entre eux sont résumés dans le *Bulletin de la publicité trompeuse*. Il a aussi rencontré à maintes reprises des personnes qui désiraient obtenir des explications au sujet de l'application des dispositions relatives à la publicité trompeuse et aux pratiques commerciales déloyales de la loi.³

Le Comité estime que ces avis permettent effectivement de prévenir les infractions. Il pense qu'il faudrait mieux faire connaître ce programme et en élargir le cadre. Il a appris que le directeur étudiait actuellement cette possibilité dans le contexte d'une nouvelle politique d'application de la loi. Il demande instamment à ce dernier de donner suite à ce projet dans les meilleurs délais.

De nombreux témoins ont loué le travail de la Direction des pratiques commerciales. En règle générale, la Direction fait du bon travail, compte tenu des ressources dont elle dispose. Toutefois, le représentant du Conseil canadien des bureaux d'éthique commerciale a déploré l'attitude un peu trop réactive de la Direction qui se contente la plupart du temps d'enquêter sur les plaintes déposées par les consommateurs. Selon lui, la Direction devrait surveiller plus systématiquement la publicité. Il admet qu'il faudrait accorder plus de ressources à la Direction, mais pense que le nombre d'infractions commises par les milieux d'affaires diminuerait du seul fait de l'existence d'une telle surveillance.⁴

Le Comité félicite la Direction des pratiques commerciales des efforts qu'elle déploie pour appliquer les dispositions relatives à la publicité trompeuse de la *Loi sur la concurrence*. Il constate cependant que des choix importants doivent être faits vu les ressources financières et humaines restreintes de la Direction.

De l'avis du Comité, la prévention est une activité fort importante. Si l'on arrive à sensibiliser les consommateurs et les publicitaires aux dispositions de la loi et à assurer le respect de celle-ci au moyen de la prévention, les coûts à long terme seront moins élevés que s'il fallait mener

A. La Direction des pratiques commerciales

Le directeur des enquêtes et recherches (ci-après appelé le «directeur») est l'autorité responsable des dispositions de la *Loi sur la concurrence* relatives à la publicité trompeuse et aux pratiques commerciales déloyales. C'est de lui que relève la Direction des pratiques commerciales (ci-après appelée la «Direction» ou «DPC») du ministère de la Consommation et des Corporations, qui est chargée de l'application de ces dispositions. La Direction est représentée dans les régions par des enquêteurs et des directeurs régionaux.

Le nombre de plaintes que reçoit la Direction ne cesse d'augmenter chaque année. Pour l'année qui s'est terminée le 31 mars 1987, il y a eu 12 382 plaintes. La plupart d'entre elles ont trait à la violation des dispositions générales sur la publicité trompeuse qui figurent à l'alinéa 36(1)a), mais il y en a aussi un bon nombre qui sont liées à la violation possible des dispositions relatives aux comparaisons de prix prévues à l'alinéa 36(1)d). Les plaintes proviennent de sources diverses : elles sont déposées par les consommateurs dans 90 p. 100 des cas, par les milieux d'affaires dans 6 à 8 p. 100 des cas.

Dans son dernier rapport annuel, le directeur note qu'en raison des ressources limitées de la Direction, cette dernière doit s'attacher surtout aux cas «les plus susceptibles d'améliorer la qualité de l'information fournie au public». Le degré de priorité des plaintes est déterminé en fonction des critères suivants : «l'importance du rayonnement de l'annonce, son impact sur le public et l'effet dissuasif de poursuites couronnées de succès».²

Les plaintes que reçoit la Direction ne méritent pas toutes de faire l'objet d'une enquête. Certaines sont sans fondement, d'autres sont transmises aux ministères de la consommation des provinces ou aux organismes d'autorégulation de l'industrie. D'autres encore donnent lieu à des visites d'information au cours desquelles on porte à l'attention des publicitaires les problèmes qui ont été signalés à la Direction, afin de les amener à se conformer volontairement à la loi.

Comme les ressources financières et humaines de la Direction sont restreintes, celle-ci doit faire un choix parmi différents objectifs et utiliser le plus judicieusement possible ses ressources. L'application de la loi doit

lutter contre la publicité trompeuse afin d'établir un équilibre entre les initiatives publiques et privées destinées à mieux informer les consommateurs et à garantir l'application de la loi.

En bref, le Comité espère que ses recommandations permettront d'atteindre les trois objectifs suivants : permettre aux victimes de la publicité trompeuse d'obtenir réparation, dissuader ceux qui veulent entreprendre la loi et mettre sur pied un système plus rapide et plus rentable de règlement des plaintes relatives à la publicité trompeuse.

Selon le Comité, les sanctions pénales constituent le recours le plus approprié dans certains cas de publicité trompeuse, surtout lorsqu'il y a violation intentionnelle des dispositions de la loi, fraude ou récidive, mais elles conviennent moins dans les autres cas. C'est la raison pour laquelle le Comité propose dans son rapport une série de mesures de redressement et de procédures pour garantir l'application de la loi, qui pourraient être adaptées aux circonstances et qui permettraient de dédommager les consommateurs lésés. Il propose également de fournir aux consommateurs des outils pour

Le Comité a eu tôt fait de constater que les sanctions pénales n'étaient sans doute pas la solution la plus appropriée dans bien des cas. Selon plusieurs témoins, le Code criminel est un outil beaucoup trop rudimentaire et les poursuites sont très longues et très coûteuses. D'autres témoins ont mis en doute l'effet dissuasif des amendes imposées par les tribunaux. Toutefois, les témoins ont surtout insisté sur le fait que le système actuel ne permettait pas vraiment aux victimes d'obtenir réparation.

De l'avis du Comité, la modicité des pertes subies par les consommateurs pris individuellement ne saurait atténuer la gravité de l'infraction, ni justifier que l'on fasse abstraction de l'incidence de pareil geste sur les victimes. Comme l'a souligné M. Edward Belobaba, qui est à la fois constitutionnaliste et spécialiste de la protection du consommateur, il faut corriger ces petites injustices parce qu'elles sont monnaie courante dans la réalité quotidienne. En outre, les mesures que prend la société pour y remédier influencent l'attitude des gens à l'égard du système judiciaire en général.

Durant ses travaux, le Comité a constaté que la publicité trompeuse ne semblait pas être un fléau, mais qu'elle était néanmoins une réalité de tous les jours. C'est du moins la conclusion que l'on peut tirer du nombre de plaintes que reçoit chaque année la Direction des pratiques commerciales du ministère de la Consommation et des Corporations (de 10 000 à 12 000 plaintes) et des activités connexes de nombreux organismes d'autoréglementation de l'industrie et des gouvernements provinciaux. Le Comité a aussi constaté que la publicité trompeuse entraînait généralement de petites injustices dont les victimes prises individuellement subissaient un préjudice somme toute mineur, mais qui pouvait, au bout du compte, se solder par une perte globale élevée pour l'ensemble des consommateurs.

à Washington, D.C., en mars 1988 pour se renseigner sur la réglementation de la publicité trompeuse au palier fédéral aux États-Unis.

Au terme de la *Loi sur la concurrence*, la publicité trompeuse est une infraction régie par le droit pénal; son auteur est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement, ou des deux. Malgré la portée limitée de ces sanctions, les dispositions relatives à la publicité trompeuse sont assez générales. Elles s'appliquent notamment à quiconque fait, par quelque moyen que ce soit, la promotion de la fourniture ou de l'utilisation d'un produit, ou la promotion d'intérêts commerciaux. En fait, les dispositions de la Loi s'appliquent à toutes les formes de publicité, qu'il s'agisse de la presse écrite, de la radio, de la télévision, de la publicité verbale, des illustrations ou des présentations audio-visuelles, bien que certaines dispositions (articles 37 et 37.1) s'appliquent exclusivement aux annonces.

Le monde de la publicité brasse beaucoup d'argent au Canada. Dans le mémoire qu'il a soumis au Comité, le Conseil canadien des bureaux d'éthique commerciale a indiqué que les dépenses publicitaires au Canada s'élevaient à plus de 6 milliards de dollars par an. L'an dernier, les membres de la Société des fabricants canadiens de produits alimentaires ont consacré quelque 400 millions de dollars à la publicité télévisée seulement. Pour un grand nombre d'entreprises, la publicité est un investissement à long terme dont l'objectif est de renseigner le consommateur et de promouvoir la vente de produits.

Le Comité a décidé d'étudier la question de la publicité trompeuse parce que ses membres ont jugé nécessaire de donner suite aux plaintes et aux questions de leurs électeurs. Il s'est rendu compte, à mesure que son étude progressait, qu'il y a plus d'une centaine de lois, de lignes directrices et de codes qui régissent la publicité au Canada. Outre la *Loi sur la concurrence* et d'autres lois fédérales, il y a des lois provinciales et des codes d'autoréglementation de l'industrie qui interdisent certaines pratiques trompeuses.

Étant donné cette multitude de textes, le Comité a jugé préférable de se borner à un aspect particulier de la publicité trompeuse. Il a donc choisi d'étudier les dispositions pertinentes de la *Loi sur la concurrence* pour que ses recommandations puissent trouver une application nationale.

Le Comité a tenu des audiences publiques à Ottawa d'octobre 1987 à mars 1988. Au total, 16 groupes, institutions gouvernementales et particuliers ont été entendus (voir la liste à l'annexe II). En outre, le Comité s'est rendu

CHAPITRE 1 - INTRODUCTION

La principale loi fédérale qui interdit la publicité fausse ou trompeuse au Canada est la *Loi sur la concurrence* (ci-après appelée la «Loi»). D'autres lois fédérales comme la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*, la *Loi des aliments et drogues* et la *Loi sur l'étiquetage des textes* régissent la forme et le contenu des annonces publicitaires concernant certains produits, mais seule la *Loi sur la concurrence* contient des dispositions générales qui interdisent la diffusion de toute publicité fausse ou trompeuse dans les médias.

C'est en 1960 que le gouvernement canadien a jeté les bases de la législation sur la publicité trompeuse au Canada, à la suite des pressions exercées par les milieux d'affaires. Il a alors adopté des dispositions qui interdisaient toute comparaison de prix trompeuse. D'autres dispositions qui codifiaient certaines décisions jurisprudentielles sur la publicité trompeuse et créaient de nouvelles infractions ont été adoptées vers le milieu des années 70. À l'exception d'une modification apportée en 1985, aucun changement majeur n'a été apporté aux dispositions de la *Loi sur la concurrence* relatives à la publicité trompeuse depuis le début de la décennie.

La loi contient une disposition générale qui interdit de promouvoir soit la fourniture ou l'utilisation d'un produit, soit des intérêts commerciaux quelconques en donnant au public des indications fausses ou trompeuses sur un point important (alinéa 36(1)(a)). Elle interdit également certaines pratiques comme : a) les indications qui ne sont pas fondées sur des preuves suffisantes et appropriées, b) les garanties trompeuses, c) les renseignements trompeurs sur le prix de vente ordinaire, d) l'utilisation d'attestations, e) le double étiquetage, f) les ventes à prix d'appel, g) la vente d'un produit à un prix supérieur au prix annoncé, h) l'organisation de concours publicitaires ne respectant pas les exigences de divulgation prévues dans la loi, et i) les régimes de ventes pyramidales et de ventes par recommandation (les dispositions de la loi sont reproduites dans leur intégralité à l'annexe I).

Les dispositions relatives à la publicité trompeuse de la *Loi sur la concurrence* n'ont pas un caractère réglementaire. Elles ne précisent pas au publicitaire comment il doit annoncer un produit et elles ne prévoient aucun moyen d'obliger celui-ci à retirer ou à modifier une annonce qui contiendrait des renseignements faux ou mensongers.

LISTE DES RECOMMANDATIONS	57
ANNEXE I : <i>La Loi sur la concurrence</i>	63
ANNEXE II : Témoins et visite du Comité à Washington D.C.	73
PROCES-VERBAUX	81

TABLE DES MATIÈRES

Page		CHAPITRE 1 - INTRODUCTION	
	1		
	5	CHAPITRE 2 - APPLICATION DE LA LOI ET SENSIBILISATION	
	5	A. La Direction des pratiques commerciales	
	7	B. Information et sensibilisation	
	13	CHAPITRE 3 - AUTORÉGLEMENTATION DE LA PUBLICITÉ PAR L'INDUSTRIE	
	21	CHAPITRE 4 - MESURES ADMINISTRATIVES DE REDRESSEMENT AU PROFIT DES CONSOMMATEURS	
	21	A. Questions litigieuses	
	21	1. Limites constitutionnelles applicables à la réglementation de la publicité	
	23	2. Sanctions pénales et sanctions administratives	
	24	B. Moyens et procédures	
	24	1. L'injonction	
	26	2. La divulgation positive et la publicité rectificative	
	28	3. La procédure de consentement	
	31	C. Autres techniques administratives	
	31	1. Justification de la publicité	
	33	2. Règles et règlements	
	35	D. Répercussions de l'Accord de libre-échange canado-américain sur la réglementation de la publicité	
	39	CHAPITRE 5 - RECOURS COLLECTIFS ET AUTRES	
	39	A. Article 31.1 de la <i>Loi sur la concurrence</i>	
	39	B. Recours collectifs	
	39	1. Historique et description	
	41	2. La réforme des recours collectifs	
	44	C. Actions indirectes par le directeur des enquêtes et recherches	
	45	D. Dédommagement	
	49	CHAPITRE 6 - PROBLÈMES PARTICULIERS DÉCOULANT DE LA LOI SUR LA CONCURRENCE	
	49	A. Prix régulier	
	51	B. Variabilité des sanctions	
	53	C. Rectificatifs en cas d'erreur	

REMERCIEMENTS

Le Comité n'aurait pu réaliser cette étude sur la question de la publicité trompeuse sans la collaboration et le soutien de nombreuses personnes. Tous les témoins qui ont accepté de comparaître devant le Comité méritent notre gratitude.

Nos remerciements également à toutes les personnes que le Comité a rencontrées à Washington D.C. les 29 et 30 mars 1988, et qui ont partagé avec nous leurs idées sur les questions relatives à la publicité trompeuse. Ces rencontres ont fourni au Comité une différente perspective concernant cette question. Notre reconnaissance s'adresse également au personnel de l'Ambassade du Canada à Washington D.C. qui a largement contribué au succès de cette visite.

La tâche entreprise par le Comité depuis septembre 1987 n'aurait pu être menée à bien sans la contribution de Margaret Smith, du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement. Son expertise ainsi que la qualité de ses innombrables documents de recherches et notes d'information se sont avérées des atouts inestimables pour le Comité.

Le Comité désire également témoigner son appréciation au greffier du Comité, Richard Chevrier, pour son appui logistique, administratif et procédural.

Enfin, le Comité tient à souligner la précieuse collaboration du personnel de la Direction des Comités, du Bureau des traductions du Secréariat d'Etat, du Service central de soutien et des publications de la Chambre de communes ainsi que des autres services de la Chambre et de la Bibliothèque du Parlement.

LE COMITÉ PERMANENT DE LA CONSOMMATION ET DES
CORPORATIONS

a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 96(2) du Règlement, votre Comité a étudié la question de la publicité trompeuse, et présente ses conclusions et recommandations.

Richard Chevrier, greffier du Comité
Margaret Smith, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement

PERSONNEL DU COMITÉ

- Mackenzie	Jack Scowen, P.C.
- Kenora-Rainy River	John Parry, N.P.D.
- Winnipeg-Nord	David Orlikow, N.P.D.
- Winnipeg-St. James	George Minaker, P.C.
- Winnipeg-Assiniboine	Dan McKenzie, P.C.
- Mississauga-Nord	Robert Horner, P.C.
- Erie	Girve Fretz, P.C.

AUTRES MEMBRES

- Nickel Belt	John Rodriguez, N.P.D.,
- St. Catharines	Joe Reid, P.C.
- Prince George-Bulkley Valley	Lorne McCuish, P.C.
- Châteauguay	Ricardo Lopez, P.C.
- Cape Breton-Richmond-Est	Dave Dingwall, Lib.

MEMBRES

- Capilano	Présidente : Mary Collins, P.C.
- Hamilton-Ouest	Vice-président : Peter Peterson, P.C.

Le jeudi 5 mai 1988
 Le mercredi 11 mai 1988
 Le mercredi 25 mai 1988
 Le mardi 31 mai 1988
 Le mardi 7 juin 1988
 Le mercredi 8 juin 1988
 Le mardi 21 juin 1988

Présidente: Mary Collins

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Consommation et des Corporations

Thursday, May 5, 1988
 Wednesday, May 11, 1988
 Wednesday, May 25, 1988
 Tuesday, May 31, 1988
 Tuesday, June 7, 1988
 Wednesday, June 8, 1988
 Tuesday, June 21, 1988

Chairperson: Mary Collins

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Consumer and Corporate Affairs

CONCERNANT:

En conformité avec son mandat en vertu de l'article 96(2) du Règlement, un examen de la question de la publicité trompeuse

Y COMPRIS:

Troisième Rapport à la Chambre (Publicité trompeuse)

RESPECTING:

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), an examination of the subject of misleading advertising

INCLUDING:

Third Report to the House (Misleading Advertising)

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987-1988

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87-88

Juin 1988

MARY COLLINS, DÉPUTÉE, CAPILANO
PRÉSIDENTE

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE LA
CONSOMMATION ET DES CORPORATIONS SUR LA
QUESTION DE LA PUBLICITÉ TROMPEUSE

LA PUBLICITÉ TROMPEUSE

51778

juin 1988

MARY COLLINS, DÉPUTÉE, CAPILANO
PRÉSIDENTE

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE LA
CONSOMMATION ET DES CORPORATIONS SUR LA
QUESTION DE LA PUBLICITÉ TROMPEUSE

LA PUBLICITÉ TROMPEUSE

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA



